



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO COLENO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS, PAULO  
SURUAGY DO AMARAL DANTAS**, brasileiro, casado, com endereço no Palácio  
República dos Palmares, na cidade de Maceió, Alagoas, vem, respeitosamente, à presença  
de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, § 1º e 103, V, da Constituição Federal,  
ajuizar a presente

<b>ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL</b>
---

em face dos acordos celebrados extrajudicialmente e homologados nos  
autos dos processos nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (“ACP dos Moradores”), 0806577-  
74.2019.4.05.8000 (“ACP Sociambiental”) e 0812904-30.2022.4.05.8000 (“Acordo para  
Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do  
Flexal”), especificamente contra: a) as **cláusulas que conferem ampla, geral e irrestrita  
quitação ao poluidor** pelos danos causados pela atividade de mineração da empresa  
BRASKEM no Município de Maceió/AL; b) **as cláusulas que autorizam a aquisição  
da propriedade e a exploração econômica da área afetada pelo poluidor.**

Os atos de Poderes Públicos questionados na presente demanda revelam-  
se violadores de diversos preceitos fundamentais, dentre os quais o pacto federativo, a



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

boa-fé objetiva, a dignidade da pessoa humana, a cidadania, o pluralismo político, a participação democrática, o objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, a isonomia, o devido processo legal substantivo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de reparação dos danos causados pela mineração.

Tais lesões decorrem da celebração de acordos que transigem sobre direitos coletivos afetados por dano ambiental de dimensão intermunicipal, inegável complexidade e conflituosidade, dando quitação ao responsável pela degradação sem a devida participação de todos os Entes Federativos diretamente afetados. Fazendo, assim, com que parcela substancial da coletividade alagoana impossibilitada de obter a devida tutela jurisdicional coletiva.

Igualmente, há lesão a preceitos fundamentais quando tais cláusulas negociadas autorizam que mineradora causadora de grave dano ambiental se torne proprietária de parcela substancial da capital alagoana, e autorizada, inclusive, a explorar economicamente a região por ela devastada, beneficiando-se assim da própria torpeza.

Neste quadro, a presente ação de controle concentrado de constitucionalidade não pretende a invalidação de todos os termos dos acordos questionados, mas apenas o reconhecimento da inconstitucionalidade das cláusulas que impedem a integral reparação dos direitos transindividuais e individuais homogêneos afetados pelos ilícitos praticados pela BRASKEM, bem como das cláusulas que autorizam a mineradora a se tornar proprietária e explorar economicamente a região por ela devastada. Para tanto, busca-se a fixação das seguintes teses jurídicas:

<b><u>TESE 01</u></b>
<b>É inconstitucional quitação dada em acordo coletivo de dimensão intermunicipal sem a observância da cooperação federativa e a ampla participação dos representantes adequados dos grupos afetados em juízo.</b>



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**TESE 02**

**É inconstitucional cláusula de acordo que permita ao poluidor se tornar proprietário e explorar economicamente a área degradada.**

É necessário esclarecer que as teses a serem fixadas guardam contornos bastante específicos: a) referem-se a transações envolvendo direitos de natureza coletiva – difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos; b) afetam não a validade de todo o acordo coletivo, mas apenas das cláusulas que tratam sobre a quitação irrestrita às obrigações decorrentes de danos socioambientais, bem como sobre a possibilidade de apropriação e exploração econômica de bens devastados pelo poluidor; c) somente é aplicável diante de lesões envolvendo litígios coletivos de dimensão transmunicipal e com alta conflituosidade – “litígios de difusão irradiada”; d) decorre da insuficiência representativa da coletividade no estabelecimento das cláusulas referentes à reparação dos danos causados; e) além da natureza irradiada do conflito, é restrita a desastres socioambientais excepcionais e de grandes proporções que exigem atuação coordenada de agentes privados e públicos dos três níveis federativos, diante da complexidade e interseccionalidade dos interesses coletivos *lato sensu* envolvidos.

Desse modo, a fim de ver preservados os preceitos fundamentais dantes mencionados, imprescindível a propositura da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

**1 - DOS ANTECEDENTES NECESSÁRIOS À COMPREENSÃO DOS ATOS IMPUGNADOS.**

A maior tragédia socioambiental em área urbana do Brasil está ocorrendo neste momento, em Maceió, capital alagoana. Trata-se do afundamento do solo nos Bairros do Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Bom Parto e Farol, causado pela irresponsável extração de salgema pela BRASKEM.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

### **1.1. DO AFUNDAMENTO DO SOLO NA CAPITAL ALAGOANA.**

A partir de março de 2018, o afundamento do solo nos bairros da capital alagoana foi identificado em razão de um tremor sentido pela população, após fortes chuvas. Surgiram diversas rachaduras e buracos nas edificações e vias públicas da região, o que demandou a realização de estudos para que fosse identificada a origem do abalo sísmico de magnitude 2,4mR<sup>1</sup>.

O início desse fenômeno resultou num cenário de crise humanitária. Uma região antes vibrante, fortemente irrigada pela cultura e história alagoana, foi transformada numa cidade fantasma, em que milhares de residências, estabelecimentos comerciais e equipamentos públicos foram abandonados e condenados à demolição. Não apenas Maceió, mas toda Alagoas foi dilacerada. As maiores vítimas desta tragédia, contudo, foram os habitantes do Estado de Alagoas, que se viram direta ou indiretamente impactados pela predatória atividade desenvolvida pela BRASKEM.

Esse desastre comprometeu a integridade de mais de 19.000 (dezenove mil) imóveis na capital alagoana. Mais de 60.000 (sessenta mil) pessoas se viram obrigadas a abandonar suas casas, deixando as suas vidas, histórias e memórias para trás. Bairros inteiros perderam toda a sua dinâmica econômica, cultural e social. Vias e praças públicas foram inutilizadas. Escolas, hospitais e inúmeros outros equipamentos públicos foram afetados e colocados em situação de risco, impedindo a continuidade de serviços públicos para preservar a vida daqueles que ali trabalham. Não havia alternativa, diante do risco de colapso de milhares de construções afetadas pelo afundamento do solo.

---

<sup>1</sup><https://veja.abril.com.br/brasil/tremor-de-terra-e-registrado-e-assusta-moradores-de-maceio/> ;  
<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/03/03/interna-brasil,663675/tremor-de-terra-assusta-moradores-e-cao-danos-em-maceio.shtml>;





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Esse evento tem uma única responsável direta: a mineradora BRASKEM, que operou 35 minas de extração de salgema durante décadas. As evidências científicas são sólidas a respeito da existência de relação de causalidade entre a subsidência do solo e a atividade minerária da BRASKEM, sucessora da Salgema Indústrias Químicas S.A na exploração de salgema (halita ou halite) no subsolo da capital alagoana.

Todos os fatos narrados, até o momento, são públicos e de notório conhecimento de todos os alagoanos e, após as notícias recentes do colapso da mina 18, de todo o Brasil – que ficou apavorado com a calamidade da qual Alagoas não passa um único dia sem lembranças atormentadoras.

Com o agravamento da situação, ainda no ano de 2018, o Serviço Geológico do Brasil-CPRM (SGB-CPRM), provocado pelo Estado de Alagoas (Ofícios nº 044/2018 – CEDEC-AL e nº 34/2018 – PJC/MPE/AL), encaminhou técnicos a Maceió para realizar atividades de pesquisa com o objetivo de entender as causas do fenômeno responsável pelos danos narrados, inicialmente, nos Bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro.

Os estudos realizados pela CPRM entre 2018 e 2019 resultaram na conclusão, publicada através do Relatório Síntese dos Resultados, de que tal fenômeno decorria da desestabilização das cavidades provenientes da extração de salgema. Ou seja, as minas exploradas pela BRASKEM estavam desabando.

## **1.2. DO BREVE HISTÓRICO DA ATIVIDADE DE MINERAÇÃO EM MACEIÓ/AL.**

Essas conclusões são de fácil confirmação. A atividade minerária na Capital Alagoana remonta à década de 1970, quando a Agência Nacional de Mineração (ANM) conferiu à empresa Salgema Mineração Ltda. a Concessão de Lavra na região que abrange da Lagoa Mundaú, adentrando na região urbana do município de Maceió.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Embora a área concedida tenha sido maior, as 35 minas em exploração/operação limitaram-se aos bairros de Bebedouro, Pinheiro e Mutange, como também, na região da Laguna Mundaú – compartilhada por diversos Municípios alagoanos. Os dados levantados indicam que o início das operações de exploração ocorreu entre dezembro de 1975 e primeiros meses de 1976, antes mesmo de haver exigência legal de apresentação de estudo prévio de impacto ambiental.

Posteriormente, houve a transferência de titularidade da concessão de lavra para a BRASKEM, que assumiu a operação e obteve proveito econômico da atividade de mineração que se alongou por mais de quarenta anos, perfurando e explorando poços na zona urbana de Maceió.

### **1.3. DOS ELEMENTOS TÉCNICOS QUE EXPLICAM O AFUNDAMENTO DO SOLO.**

Para a melhor compreensão do desastre socioambiental, é necessário, neste momento, explicar brevemente a forma de exploração da salgema pela BRASKEM.

A extração mineral era realizada através do método de dissolução subterrânea, que consiste na injeção de água através de poços profundos que atravessam a camada de Salgema, com a finalidade de dissolvê-la e conduzir o material até a superfície sob a forma de salmoura. Destaca-se que as camadas onde estão inseridos os depósitos de salgema encontram-se localizadas a profundidades que variam entre 900 e 1200 metros. Segundo sempre sustentou a mineradora, desta operação restariam cavidades que seriam estáveis após a exploração.

É justamente na superfície acima e contígua de tais cavidades que ocorreu de forma mais acentuada o fenômeno de subsidência do solo. Neste sentido, a CPRM investigou diversas hipóteses para as causas do fenômeno, sendo a segunda delas a de que haveria vazios (cavidades, cavernas) no solo e subsolo da região decorrente de causas naturais ou **de ações antrópicas, dentre estas minas de extração de salgema.** Ao final,



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

confirmou tal hipótese, após a utilização de inúmeros métodos investigativos, nos seguintes termos:

Hipótese 2 – Presença de vazios (cavidades, cavernas) nos solos e subsolos da região decorrentes de causas naturais ou ações antrópicas. Premissa: ocorrência de cavidades decorrentes da dissolução de rochas em subsuperfície ou desabamento de minas de extração de sal-gema, como as minas 7 e 19.

Desenvolvimento: a **sismologia mostrou sismos coincidentes com minas de extração**. A gravimetria demonstrou a **existência de anomalias negativas de massa associadas com as cavernas produzidas pela extração do sal**. O método geofísico audiomagnetotelúrico mostrou a **existência de anomalias resistivas em profundidade que seriam geradas por cavidades de mineração em desabamento**. A interferometria indicou deformação **compatível com subsidência por deformação dúctil da camada desal e concêntrica na região de poços de mineração**. As observações de campo apontam deformações compatíveis com subsidência. A análise integrada dos dados dos oito sonares em ambiente 3D permite afirmar que **as atividades de extração de sal-gema, alterou o estado de tensões resultando no colapso de minas e causando os processos de subsidência no bairro do Pinheiro**.

Conclusão: **Há evidências que comprovam que a deformação nas cavernas da mineração teve papel predominante na origem dos fenômenos que estão causando danos na região estudada. Este processo está em evolução.**

(Destaques acrescentados)

É importante destacar que a mesma investigação **descartou as hipóteses** de que o fenômeno teria outras causas.

O Apêndice C daquele relatório traz o Mapa de Integração de Processos de Instabilidade do Terreno e revela, de forma bastante clara, a causalidade entre as minas de exploração de sal-gema e a instabilidade do solo:



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ministério de Minas e Energia  
Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral  
Serviço Geológico - CPRM



E assim se formaram as evidências científicas da causalidade da subsidência do solo de Maceió – que ocorreu somente em regiões próximas aos poços explorados pela BRASKEM. Além disso, a área de instabilidade do solo foi aumentada ao longo do tempo, demonstrando a ausência de estabilização do fenômeno.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**1.4. DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELAS  
AUTORIDADES PÚBLICAS. ESTADO DE ALAGOAS, UNIÃO E  
SUAS AUTARQUIAS DEMANDADOS COMO RÉUS PELO  
MPF.**

Com base nesses subsídios científicos, o IMA/AL lavrou autos de infração em desfavor da BRASKEM, tendo em vista que nenhum dos documentos que havia apresentado indicava a desestabilização das cavidades exploradas.

Determinou, ainda, a interdição das atividades de todos os poços de extração de salgema, a paralisação das atividades de extração localizadas no município de Maceió e expediu as autorizações necessárias à realização de estudos de encerramento de atividades (descomissionamento) e de mitigação dos impactos ambientais.

Isso é reforçado pelo fato de a BRASKEM, em seu site, reconhecer a necessidade de assumir obrigações relacionadas à desocupação dos bairros afetados por sua atividade de mineração<sup>2</sup> (como tem feito nos diversos acordos firmados). Contudo, contraditoriamente, a mineradora insiste em afirmar que não tem qualquer responsabilidade pelo desastre.

Não obstante a atuação tempestiva do IMA/AL, tão logo constatada a causalidade entre a atividade de mineração e a subsidência do solo, o fato é que a Administração Pública Estadual se viu apontada como causadora da tragédia, muito embora fosse apenas mais uma vítima da conduta predatória da mineradora

Neste quadro, é preciso compreender o histórico judicial do caso BRASKEM, inclusive porque foi na esteira das ações judiciais, ainda que fora delas, que foram praticados os atos questionados nesta ADPF.

No que pertine a esta ADPF, é possível afirmar que a Ação Civil Pública nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (“ACP dos Moradores”) é o ponto de partida. Tal ação coletiva foi proposta rápida e diligentemente pela Defensoria Pública do Estado de

---

<sup>2</sup><https://www.BRASKEM.com.br/alagoas#>





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Alagoas (DPE/AL) e pelo Ministério Público do Estado de Alagoas (MPE/AL), objetivando o ressarcimento dos danos sofridos por todos os moradores dos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro afetados pelo fenômeno.

Foi nessa demanda coletiva, que depois passou a tramitar na Justiça Federal e contou com a participação do Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU), que foi celebrado o acordo que determinou a desocupação das áreas de risco e a criação de um Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população afetada pelo fenômeno.

Foi justamente diante da situação de emergência que ensejou a propositura da “ACP dos Moradores”, emergência esta criada por ela mesma, que a BRASKEM enxergou a oportunidade de, a pretexto de indenizar as suas vítimas, se tornar proprietária de parcela substancial da capital alagoana. Como será explicado nos tópicos subsequentes.

Já na Ação Civil Pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (“ACP Socioambiental”), o Ministério Público Federal objetivava o ressarcimento dos danos ambientais causados pela BRASKEM, estimados então em mais de **vinte bilhões de reais**, com a imputação de responsabilidade a diversas empresas e órgãos públicos, dentre eles o Estado de Alagoas e o IMA/AL.

Em outras palavras, em lugar de ser chamada para contribuir para a solução do problema, a Administração Pública Estadual se viu injustamente acusada de ser partícipe de um ilícito, situação esta que somente foi sanada com a exclusão do Estado de Alagoas da condição de Réu da “ACP Socioambiental”, em decisão confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Foi na esteira desta Ação Civil Pública que foi celebrado, em 30/12/2020, um novo acordo entre MPF e BRASKEM, no qual a mineradora assumiu obrigações objetivando estabilizar e monitorar o fenômeno da subsidência, realizar o diagnóstico ambiental para mitigar ou compensar impactos e danos ambientais decorrentes da extração de sal-gema, bem como promover a reparação e compensação sociourbanística, através do pagamento de indenizações fixadas em **1,5 bilhões de reais**.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

### **1.5. DA CELEBRAÇÃO DE DIVERSOS ACORDOS.**

Foi no curso destas e de outras ações que a mineradora celebrou diversos acordos, em especial com o Ministério Público. Acordos estes que contém cláusulas que constituem o objeto da presente ADPF, como será detalhado nos tópicos seguintes.

O Estado de Alagoas não foi parte de nenhum dos acordos, de modo que se referem exclusivamente às relações jurídicas entre a BRASKEM e substitutos processuais que assinaram o acordo. Não há nenhuma cláusula que vincule o Estado e as entidades da Administração Pública Estadual, ou que os tenha como intervenientes.

Isto é, o Estado nunca foi tratado como detentor de direitos (ou mesmo de legitimação extraordinária), o que impediu a cooperação federativa em prol da busca da melhor solução para reparar as lesões aos direitos transindividuais de titularidade da coletividade alagoana e de seu próprio patrimônio material e imaterial.

Com a exclusão do Ente Público do polo passivo daquela ação, em decisão confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região no Agravo de Instrumento nº 0802524-57.2020.4.05.0000, transitada em julgado em 14/11/2022, finalmente se criou um cenário jurídico em que foi reestabelecida a prerrogativa para que o Estado de Alagoas, enquanto legitimado extraordinário, busque a tutela jurisdicional coletiva mais importante da sua história.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

### **1.6. FATOS RECENTES QUE EXIGEM A RESTAURAÇÃO DA ORDEM CONSTITUCIONAL.**

Somando-se ao cenário acima narrado, os fatos recentes a respeito da mina 18 demonstram a ausência de estabilização do fenômeno, que tem se agravado e resultou no aumento da área de risco e de monitoramento, como tem sido amplamente pela grande imprensa:

<https://www.gazetaweb.com/noticias/afundamento-do-solo/veja-videos-de-monitoramento-mostram-exato-momento-de-colapso-na-mina-18/>

<https://www.tnh1.com.br/noticia/nid/imagens-captam-redemoinho-em-cima-da-mina-18-especialista-analisa/>

<https://www.cadaminuto.com.br/noticia/2023/12/10/videos-de-monitoramento-mostram-momento-de-colapso-na-mina-18-confira>

<https://www.alagoas24horas.com.br/1563542/apos-colapso-da-mina-18-orgaos-ainda-nao-sabem-tamanho-de-cratera/>

Os eventos acima noticiados revelam a dinamicidade e complexidade do dano causado pela BRASKEM, que por afetar a Lagoa Mundaú, que banha diversos Municípios da Região Metropolitana de Maceió, inegavelmente tem dimensão extramunicipal.

Feita a contextualização fática, passar-se-á a discorrer sobre os atos do poder público impugnados por esta ADPF.





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

## **2. DOS ATOS DE PODER PÚBLICO QUESTIONADOS NESTA ADPF.**

A pretensão deduzida na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF não significa censura à atuação dos Órgãos por eles responsáveis.

Tais atos tiveram o inegável mérito de, diante da situação criada pelo iminente risco de desabamento de imóveis, decorrente da subsidência do solo nas regiões mineradas pela BRASKEM, permitir que medidas emergenciais fossem adotadas a fim de resguardar a vida dos moradores que ali viviam. Desse modo, é de se reconhecer o importante serviço prestado pelas instituições signatárias dos acordos a fim de evitar que a tragédia socioambiental vivenciada pela coletividade alagoana fosse agravada com a perda de vidas.

Contudo, com a devida vênia, existem aspectos dos atos questionados que não resistem ao confronto com a ordem constitucional, como se pretende demonstrar ao longo desta exordial. Determinadas cláusulas dos acordos celebrados violaram preceitos fundamentais que se busca tutelar nesta ação. Desde já, é preciso deixar claro que todos os atos questionados podem ser objeto de ADPF, uma vez que se amoldam ao conceito de ato de Poder Público, conforme previsão do art. 1º da Lei 9.882/1999.

Os atos questionados foram praticados pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Alagoas, Defensoria Pública do Estado de Alagoas, Defensoria Pública da União e Município de Maceió, conjunta ou isoladamente, ao celebrarem acordos com a mineradora BRASKEM.

Outrossim, não se pretende questionar a integralidade dos referidos acordos, mas apenas as cláusulas que violam os preceitos fundamentais que se pretende tutelar por meio do presente processo de natureza objetiva.

Ressalte-se, então, que a presente peça não desvaloriza os esforços dos entes públicos envolvidos na busca da consensualidade, muito menos nega a prerrogativa constitucional do Ministério Público de celebrar negócios jurídicos em defesa dos interesses e direitos transindividuais.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Desse modo, sem prejuízo da posterior demonstração do desencadear dos fatos que resultou na celebração dos inúmeros acordos questionados nesta demanda, homologados por decisões da Justiça Federal de Alagoas, imprescindível identificar as cláusulas e atos jurídicos cuja declaração de inconstitucionalidade se busca na presente ação de controle de constitucionalidade, separando-as em dois gêneros: cláusulas que concedem quitação irrestrita a obrigações decorrentes de lesões a direitos coletivos e cláusulas que permitem a transferência da propriedade e a exploração econômica dos bens degradados pela própria causadora do dano.

**2.1. CLÁUSULAS QUE CONCEDEM A QUITAÇÃO A DIREITOS COLETIVOS:**

**2.1.1. Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco (Direitos Individuais Homogêneos) e decisão homologatória no processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000.**

Em 30/12/2019, a Defensoria Pública do Estado de Alagoas (DPE), o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU) celebraram o *“Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco”* com a BRASKEM, realizando a autocomposição parcial sobre o objeto do Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores).

A referida transação, no que interessa a esta ADPF, versou sobre direitos individuais homogêneos da população situada na área afetada pelo fenômeno de subsidência, permitindo que os proprietários, empreendedores e moradores de tal área aderissem a seus termos, através do ingresso no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação - PCF, criado neste mesmo acordo. A adesão, contudo, tinha como contrapartida dar quitação integral de todos os danos decorrentes do evento causado pela BRASKEM, como se observa das Cláusulas 35ª, 41ª e 17ª, assim redigidas:



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CLÁUSULA 35ª. Na hipótese de restar demonstrada a responsabilidade da BRASKEM pelos prejuízos decorrentes dos impactos BPM, os pagamentos feitos aos moradores e demais pessoas com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos serão considerados como quitação integral por todos os prejuízos materiais e morais sofridos por esses proprietários e moradores, que não serão alcançados por eventual e futura sentença de procedência dos pedidos indenizatórios formulados na ACP nº 0803836-61.2019.4.05.8000.

CLÁUSULA 41ª. Sob pena de recebimento em duplicidade, os proprietários e moradores indenizados em decorrência e na forma prevista neste TERMO não serão alcançados por eventual e futura sentença de procedência dos pedidos indenizatórios formulados na ação civil pública nº 0803836-61.2019.4.05.8000, considerando-se os valores recebidos com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos como quitação integral por todos os prejuízos sofridos por esses moradores.

CLAUSULA 17ª. Se os moradores, o proprietário ou o titular dos direitos de domínio sobre o imóvel optarem pelo recebimento do Valor Único, esse montante será considerado o pagamento integral por todos os prejuízos sofridos por esses proprietários e moradores, inclusive danos morais e materiais, e não haverá o pagamento de qualquer outro valor, seja a que título for.

A primeira grande questão é que a compensação financeira nele prevista pressupunha a transferência da propriedade ou domínio útil do imóvel à BRASKEM, revelando que não se tratava de indenização, mas verdadeira aquisição de imóveis por meio de compra e venda. Imóveis estes que se encontravam desvalorizados, como decorrência da subsidência do solo causado pela própria BRASKEM.

Ademais, a não concordância com os termos do PCF exigia que os moradores recorressem ao Judiciário para a tutela do seu direito à justa indenização.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Moradores que estavam, muitas vezes, em situação de necessidade, pois haviam sido obrigados a deixar suas casas em razão da subsidência do solo.

Criou-se, assim, cláusula que, no Direito do Consumidor, seria tida como abusiva, ao fazer com que a parte hipossuficiente na relação jurídica – que ali residia e teve sua vida completamente modificada pela conduta da BRASKEM – se veja obrigada a aderir a um programa criado pela causadora do dano, onde terá que optar entre aceitar uma proposta subvalorizada ou aguardar o tempo de um litígio individual, para ter condições financeiras de dar continuidade a sua vida com um mínimo de dignidade.

Neste quadro, não se nega que o referido acordo teve o mérito de permitir a rápida realocação da população atingida, o que certamente pode ter sido responsável por salvar muitas vidas, evitando uma tragédia ainda maior. Contudo, a cláusula que condiciona a percepção dos valores à quitação integral de todo e qualquer dano, material ou moral, bem como qualquer outro prejuízo, seja a que título for, revela-se ofensiva aos preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da cidadania, do pluralismo político, da participação democrática, do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, da isonomia e do devido processo legal substantivo, como será desenvolvido nos tópicos subsequentes.

Posteriormente, a referida transação foi homologada nos autos do Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores), através da decisão de id. 4058000.5667030, que não realizou qualquer análise sobre o mérito das cláusulas pactuadas.

Deste modo, esta ADPF destina-se à declaração de inconstitucionalidade das cláusulas 35ª, 41ª e 17ª do “*Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco*”, bem como da decisão homologatória de id. 4058000.5667030, proferida no Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**2.1.2. Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000.**

Em 30/12/2020, um ano após a celebração do Acordo homologado na “ACP dos Moradores”, o Ministério Público Federal (MPF) e a BRASKEM, tendo como interveniente o Ministério Público Estadual, celebraram o “*Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental*”, objetivando a extinção do Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (“ACP Socioambiental”).

No referido acordo foram transacionados direitos transindividuais lesados pela conduta da BRASKEM, que se comprometeu a adotar ações relacionadas à estabilização e ao monitoramento do fenômeno da subsidência (Capítulo I), ao Diagnóstico Ambiental (Capítulo II), à Reparação e Compensação Sociourbanística (Capítulo III) e à indenização do Dano Moral Coletivo (Capítulo IV), além de outras disposições relativas à execução, acompanhamento e fiscalização das ações e medidas nele pactuadas.

Mais uma vez, é necessário registrar a valorosa contribuição do Ministério Público para impor à Mineradora obrigações relacionadas à estabilização da subsidência do solo, notadamente com a apresentação e execução de planos de fechamentos de mina (Capítulo I). Contudo, a despeito disso, há que se reconhecer que a metodologia estabelecida no acordo, porquanto demasiadamente abrangente e até em certa medida abstrata, não constitui sistema de verdadeira responsabilização, mas quando muito o estabelecimento de obrigações quase programáticas para o causador do maior dano ambiental urbano que se tem registro histórico em nosso país.

Para além dessa questão, ainda impende pontuar que os demais direitos transindividuais foram tratados no capítulo III do acordo, conforme expressamente



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ressalvado em sua cláusula 30<sup>3</sup>. A pretexto de reparar, mitigar ou compensar potenciais impactos e danos sociourbanísticos decorrentes da conduta da mineradora, os Ministérios Públicos Federal e Estadual transigiram sobre todo e qualquer direito de natureza coletiva, conforme rol meramente exemplificativo constante na cláusula 51, que assim dispõe:

CLÁUSULA 51. As ações e medidas pertinentes ao presente Capítulo terão por finalidade elaboração de projetos que busquem restabelecer e compensar, além de preservar, de forma exemplificativa, os seguintes aspectos:

I- a ordem urbanística em seu sentido amplo;

II - a mobilidade urbana;

III — o patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico e arqueológico;

IV - a comunidade atingida, inclusive a comunidade ribeirinha;

V - vazios urbanos decorrentes das demolições de construções; e

VI - a memória dos bairros.

Ao assim fazê-lo, MPF e MPE optaram pela fixação de valores máximos a serem desembolsados pela BRASKEM, objetivando a reparação e compensação social e urbanística, inclusive dos danos materiais e extrapatrimoniais, conforme previsão da Cláusula 52 do Acordo em tela, que remete às Cláusulas 57 (Ações nas Áreas Desocupadas), 63 (Ações de Mobilidade Urbana), 67 (Medidas de Compensação Social) e 69 (Danos Sociais e Danos Morais Coletivos)<sup>4</sup>.

Para tanto, foram fixados os seguintes valores máximos para as ações mencionadas:

---

<sup>3</sup> Cláusula 30. Os danos sociais, sociourbanísticos e extrapatrimoniais associados aos danos ambientais de que trata o presente Capítulo serão abordados nos demais Capítulos desse Acordo.

<sup>4</sup> O parágrafo primeiro da Cláusula 57 prevê a possibilidade de acréscimo da quantia total de até R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), como valor de “Contingência”, reforçando que tal parcela do Acordo é mais voltada à limitação da responsabilidade da BRASKEM do que à efetiva reparação dos direitos transindividuais transacionados.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Cláusula	Valor máximo
57 (Ações nas Áreas Desocupadas)	R\$ 722.000.000,00 (setecentos e vinte e dois milhões de reais)
63 (Ações de Mobilidade Urbana)	R\$ 360.000.000,00 (trezentos e sessenta milhões de reais)
67 (Medidas de Compensação Social)	R\$ 198.000.000,00 (cento e noventa e oito milhões de reais)
69 (Danos Sociais e Danos Morais Coletivos)	R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais)
57, parágrafo primeiro (Contingência)	R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais)
<b>Valor máximo total</b>	<b>R\$ 1.580.000.000,00 (hum bilhão, quinhentos e oitenta milhões de reais)</b>

A fixação de tais valores máximos estaria dentro da margem de liberdade do Ministério Público caso não tivesse dado quitação ampla e irrestrita de todo e qualquer dano relacionado aos direitos transindividuais transacionados, como se observa da cláusula 95, em especial seus parágrafos terceiro e quarto:

CLÁUSULA 95. Para fins de quitação das obrigações pactuadas neste Acordo, caberá à BRASKEM informar ao MPF a respeito do cumprimento das obrigações, com as respectivas evidências, incluindo relatório circunstanciado, para manifestação em até 120 (cento e vinte) dias. Em casos em que a própria obrigação consistir em apresentação de estudos, dispensa-se a apresentação do relatório circunstanciado de atividades.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Para fins da manifestação prevista no *caput*, o MPF poderá ouvir as entidades e/ou órgãos públicos com *expertise* no tema, bem como solicitar a dilação do prazo referido, caso se mostre necessário.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARÁGRAFO SEGUNDO. Findos estes prazos sem manifestação do MPF, se terá por cumprida a obrigação.

PARÁGRAFO TERCEIRO. Observado o que disciplinado nos parágrafos acima, o MPF outorgará quitação por obrigação cumprida.

PARÁGRAFO QUARTO. Cumpridas todas as obrigações, nos termos que disciplinado acima, o MPF outorgará a quitação ampla e irrestrita em relação ao objeto deste Acordo.

Reforça a interpretação acima o que estabelece a Cláusula 69 da avença, que assim dispõe:

CLAUSULA 69. A BRASKEM indenizará os danos sociais e danos morais coletivos relativos ao fenômeno de subsidência e deles decorrentes no montante de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais).

PARÁGRAFO PRIMEIRO. O desembolso do valor referido no caput será feito mediante depósito em conta judicial específica vinculada aos autos da ACP, nos termos do art. 5º da Resolução nº 179, de 2017, do CNMP, em 5 parcelas anuais, a serem pagas em 30 de janeiro de cada ano, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) cada uma.

PARÁGRAFO SEGUNDO. O MPF e o MPE, a partir do depósito integral do montante referido no *caput*, conferem ampla, geral e irrestrita quitação em relação aos danos pleiteados na ACP e quaisquer outros danos sociais e danos morais coletivos relacionados ao objeto deste Acordo.

Os parágrafos quinto e sexto da cláusula 69, por sua vez, permitem concluir que praticamente todo e qualquer direito de natureza transindividual encontra-se abarcado pelo acordo mencionado, como se observa do texto pactuado pelas partes do negócio jurídico:

Cláusula 69. (...)

PARÁGRAFO QUINTO. Entende-se por danos sociais associados aos danos ambientais relacionados ao fenômeno de subsidência e deles decorrentes a privação da coletividade de usufruir economicamente o bem ambiental afetado até que este seja reposto à situação de equilíbrio anterior (lucro cessante ambiental).





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARÁGRAFO SEXTO. Entende-se por dano moral coletivo o sofrimento da coletividade diante do fenômeno de subsidência em curso e deles decorrentes, além da perda imposta em razão de ofensa aos seguintes direitos transindividuais:

- a) Direito à integridade psíquica;
- b) Direito à dignidade humana (autonomia);
- c) Direito à moradia e ao sossego;
- d) Direito à propriedade;
- e) Direito à liberdade de locomoção (ir e vir);
- f) Direito à saúde pessoal.
- g) Direito à saúde pública;
- h) Direito à contemplação do meio ambiente natural;
- i) Direito à tranquilidade, à paz e ao bem-estar;
- j) Direito à cidade (ordem urbanística e meio ambiente artificial);
- l) Direito às infraestruturas públicas;
- m) Direito ao meio ambiente saudável;
- n) Direito à felicidade;
- o) Direito à segurança,
- p) Direito ao lazer;
- q) Direitos da personalidade,
- r) Direito à identidade cultural (modos de fazer e viver),
- s) Direito à educação,
- t) Direito a livre iniciativa e ao emprego;
- u) Direito a informação e aos valores históricos.

Como se observa das cláusulas acima indicadas, os Ministérios Públicos Federal e Estadual tomaram para si a condição de representantes exclusivos da coletividade, apresentando-se como se fossem os únicos com poderes para dar quitação a obrigações relacionadas a direitos transindividuais. Ignorando assim não só o



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

microsistema de tutela jurisdicional coletiva, como a própria ideia de participação dos demais legitimados coletivos decorrente do Pacto Federativo e do devido processo legal substancial.

Tal condição de porta-voz exclusivo da coletividade é reforçada pela previsão constante na Cláusula 81 do indigitado acordo, que estabelece que tal transação há de ser imposta inclusive sobre outras ações que versem sobre os direitos difusos nela transacionados:

CLÁUSULA 81. Por força das composições celebradas e a fim de evitar decisões conflitantes, as Partes obrigam-se a peticionar, Isolada ou conjuntamente, e requerer a extinção da ACP, recursos, incidentes processuais e inquéritos civis relacionados ao objeto do presente Acordo e no que atinentes às Partes subscritoras do Acordo. Referidas petições serão protocoladas após a homologação judicial deste Acordo.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. O MPF e o MPE deverão, nos autos das demais ações que envolvam direitos difusos e, constatado que o objeto está contido neste Acordo e no Termo das Liminares, peticionar para fazer prevalecer as Cláusulas e obrigações ora pactuadas.

Em outras palavras, o Estado de Alagoas, União ou outros legitimados coletivos viram negada a via jurisdicional diante da pactuação realizada pelo Ministério Público. Igualmente, merece registro que as Defensorias Públicas, Estadual e da União, se viram aliadas da possibilidade de contribuir para a solução consensual do litígio, muito embora legitimadas para a propositura de ações coletivas para tal fim.

Além disso, o mencionado Acordo tratou de estabelecer quem poderia ou não a ele aderir e dar quitação integral das obrigações decorrentes dos danos transindividuais. Nesta esteira, definiu que o Município de Maceió poderia aderir à avença, com poderes para estabelecer de que modo a mineradora deveria recompor as lesões à mobilidade urbana, nos seguintes termos:

CLÁUSULA 54. A BRASKEM e o Município de Maceió tratarão sobre os termos da adesão ao presente Acordo, inclusive sobre a quitação em relação aos danos materiais e extrapatrimoniais decorrentes e/ou relacionados ao fenômeno de subsidência ocorrido na área identificada



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

no Mapa de Linhas de Ações Prioritárias - Versão 4, divulgado pela Defesa Civil do Município de Maceió em 11 de dezembro de 2020.

Tal opção é altamente criticável por excluir não apenas o Estado de Alagoas, mas também os demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió, bem como as Defensorias Públicas do Estado e da União, da possibilidade de participar da solução do problema, definindo de que modo as obrigações da BRASKEM devem ser adimplidas e quais os valores necessários para tal fim.

É necessário que se rechace a pretensão de que o Ministério Público figure como porta-voz exclusivo de direitos transindividuais, notadamente diante da complexidade e litigiosidade da situação causada pela BRASKEM na capital alagoana – litígio coletivo de difusão irradiada, com inegável dimensão extramunicipal.

Não se trata de negar ao Ministério Público a possibilidade de celebrar acordos em processos coletivos. Os acordos que celebraram tiveram seus méritos. Contudo, a Ordem Constitucional, em especial o Princípio Federativo e o devido processo legal substancial, exigem que eventual quitação relativa a direitos transindividuais conte com a participação dos demais Entes Federativos, bem como outros legitimados coletivos com pertinência temática/representatividade adequada.

Dessa forma, necessária a declaração de inconstitucionalidade das cláusulas 95, 69, 81 e 54 do “*Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental*”, bem como da decisão homologatória de id. 4058000.7718233, proferida no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000.

**2.1.3. Termo de Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000.**

Em 24 de fevereiro de 2022, o Município de Maceió e a BRASKEM celebraram o Termo de Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental,



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

anuindo com as medidas e valores previstos nas cláusulas atinentes às ações de mobilidade urbana (Cláusulas 62 e 63). O referido acordo teve como fundamento as cláusulas 53 e 54 do “*Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental*”, tendo como intervenientes o MPF e o MPE/AL.

Como se observa, o Município de Maceió foi o único Ente Federativo que teve facultada a participação no deslinde consensual do litígio. Contudo, não poderia a Municipalidade, assim como não poderia fazê-lo o Ministério Público, dar quitação às obrigações relacionadas ao direito da coletividade à mobilidade urbana. Justamente como fez, por conduto da já questionada cláusula 54 do “Acordo Socioambiental”, bem como por meio das cláusulas 1.1 e 7.1 do “Termo de Adesão Parcial” de Maceió, que assim dispõem:

#### OBJETO

1.1. O presente Termo de Adesão Parcial tem por objeto: a adesão do Município aos termos do Acordo Socioambiental, considerando a construção de consenso entre as Partes acerca, exclusivamente, dos seguintes pontos: (i) do universo de projetos adequados e suficientes para mitigar os impactos da desocupação da área afetada, decorrente de determinação das autoridades públicas competentes, sobre a mobilidade urbana; e (ii) da quitação de todo e qualquer dano relacionado à mobilidade urbana conforme disposto na Cláusula 7,1 do presente instrumento e observado o disposto nas Cláusulas 3.1.1 e 3.1.2.

#### 7. DISPOSIÇÕES GERAIS

7.1. Observadas as condições previstas nos itens (i) e (ii) abaixo, o Município, neste ato, confere plena, rasa, geral, irrevogável e irretratável quitação à BRASKEM com relação a todo e qualquer dano em mobilidade urbana eventualmente suportado, direta ou indiretamente, pelo Município, em todo o seu território, relacionados ao fenômeno da subsidência e consequente desocupação ocorrida na área identificada no Mapa de Linhas e Ações Prioritárias - Versão 4, divulgado pela Defesa Civil do Município de Maceió em 11 de dezembro de 2020, para nada mais reclamar ou cobrar a qualquer título, em juízo ou fora dele:

(i) desembolso pela BRASKEM do valor previsto na Cláusula 3.6 (mobilidade urbana); e



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(ii) conclusão dos Projetos de Mobilidade Urbana que vierem a ser definidas como de responsabilidade da BRASKEM, nos termos da Cláusula 3.4.

A Municipalidade não poderia dar quitação a tais obrigações, uma vez a mobilidade urbana não tem uma dimensão estritamente Municipal, Trata-se de conclusão que decorre do disposto no artigo 17 da Lei 12.587/2012 (Estatuto da Metrópole), que atribui aos Estados funções no âmbito da mobilidade urbana.

Ademais, e tendo como fundamento o art. 25, §3º, da Constituição Federal, que prevê a possibilidade da instituição de regiões metropolitanas, o Estado de Alagoas editou as Leis Complementares Estaduais nº 18/1998 (Institui a Região Metropolitana de Maceió) e nº 50/2019 (Dispõe sobre o Sistema Gestor Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió – RMM)<sup>5</sup>, tendo esta última estabelecido, em seu art. 4º, que as ações de mobilidade urbana são funções públicas de interesse comum metropolitano quando extrapolem os limites de qualquer dos Municípios Alagoanos.

Tal circunstância revela a alta litigiosidade da situação, uma vez que as soluções adotadas pelo referido Termo de Adesão Parcial de Maceió para a mobilidade urbana ignoraram por completo os anseios dos demais Municípios da Região Metropolitana de Maceió, que tiveram inegáveis repercussões negativas sobre funções públicas de interesse metropolitano e sobre os serviços públicos locais. Como é exemplo do aumento da demanda por serviços de saúde e educação naqueles municípios, decorrentes da mudança da população que antes vivia nos bairros afetados.

---

<sup>5</sup> Art. 4º **As funções públicas de interesse comum** a que se refere o inciso V do art. 3º desta Lei Complementar, passíveis de atuação do Sistema Gestor Metropolitano, **serão exercidas em campos de atuação, tais como:**

I – no **transporte intermunicipal**, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os **deslocamentos dos usuários entre os municípios da RMM, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos;**

II – no **sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infraestrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os municípios da RMM**



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Posteriormente, o referido Termo de Adesão Parcial do Município de Maceió foi homologado por decisão proferida no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000, de id. 4058000.10775947, contra a qual o Estado de Alagoas, enquanto participante do Sistema Gestor Metropolitano, interpôs o agravo de instrumento nº 0807480-48.2022.4.05.0000, ainda pendente de julgamento.

Assim, verifica-se que as cláusulas 1.1 e 7.1 do “Termo de Adesão Parcial” de Maceió, bem como a decisão que o homologou no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000, são inconstitucionais, mais uma vez por violar o Pacto Federativo e o Devido Processo Legal Substancial.

**2.1.4. Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal (Direitos Individuais Homogêneos e Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000.**

Em 06 de outubro de 2022, o MPF, MPE/AL e a DPU celebraram, com a BRASKEM e o Município de Maceió, o Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal, que objetiva que os dois últimos adotem medidas destinadas à Requalificação da referida região da capital alagoana.

É necessário contextualizar que a Área do Flexal situa-se fora da área objeto dos demais acordos, delimitada pelo Mapa de Linhas de Ações Prioritárias, mas é limítrofe a tal região, vivendo uma reconhecida situação de ilhamento social de seus moradores<sup>6</sup>.

O acordo foi celebrado objetivando obrigar BRASKEM e Maceió a adotarem medidas de requalificação do Flexal, bem como o pagamento, pela BRASKEM,

---

<sup>6</sup> Conforme declarado pelas partes nos próprios considerandos do Termo de Acordo.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de compensação ao Município de Maceió e indenizações por danos patrimoniais e extrapatrimoniais decorrentes dessa circunstância aos atingidos que voluntariamente optarem pelo seu recebimento (Cláusula Primeira).

Da leitura deste Termo de Acordo, verifica-se que versou tanto sobre direitos individuais homogêneos – dos moradores afetados pela situação causada pela BRASKEM -, como também sobre direitos transindividuais, consistentes no atendimento de demandas relacionadas à requalificação sociourbanística da área, conforme previsão das cláusulas segunda e terceira, tendo em vista a dificuldade de acesso de serviços públicos essenciais, o esvaziamento de comércios e o rompimento da dinâmica de vida e das relações socioeconômicas.

Nesta avença, e mais uma vez sem que todos os anseios dos subgrupos afetados pela BRASKEM tivessem oportunidade de se manifestar, ou os demais Entes Federativos pudessem participar da solução do problema, os Entes Públicos signatários do acordo deram não apenas ampla quitação quanto às lesões coletivas causadas pela mineradora, como também previram um mecanismo de compensação financeira dos moradores ainda mais cruel do que o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação – PCF, previsto pelo *“Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco”*, homologado na “ACP dos Moradores”.

Quanto à primeira quitação dada à BRASKEM, ela se deu mediante o pagamento previsto na cláusula oitava da avença, nos seguintes termos:

CLÁUSULA OITAVA. Como compensação por todo e qualquer dano eventualmente experimentado em razão do ilhamento, a BRASKEM realizará o pagamento, em favor do Município, do valor fixo e irrevogável de R\$ 64.000.000,00 (sessenta e quatro milhões de reais), mediante depósito em conta judicial do procedimento de homologação do presente TERMO.

Já em relação aos direitos individuais homogêneos dos moradores, as cláusulas quinta e sexta revelam que a indenização, que tem valor inferior àquele previsto no PCF, será devida apenas ao grupo familiar, e não para cada morador da Área dos Flexal.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ao final, e mais uma vez incorrendo na lesão aos preceitos fundamentais já mencionados, os signatários do acordo dão quitação integral à mineradora, nos seguintes termos:

QUITTAÇÃO

CLÁUSULA NONA. Os pagamentos feitos aos ATINGIDOS e ao Município com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos serão considerados como quitação integral por todos os prejuízos patrimoniais e extrapatrimoniais decorrentes ou originados direta e/ou indiretamente do ILHAMENTO da ÁREA DO FLEXAL.

A referida transação foi homologada nos autos do Processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000, procedimento de jurisdição voluntária no qual a decisão judicial não ingressou no mérito do negócio jurídico.

Neste caso, mais uma vez, a divergência entre os subgrupos manifestou-se, desta feita com a propositura da Ação Civil Pública nº 0801886-75.2023.4.05.8000, na qual a Defensoria Pública do Estado de Alagoas questiona, justamente, a validade e justiça do acordo homologado no Processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000.

Tal circunstância reforça a compreensão de que os acordos questionados ignoraram a necessidade de participação dos demais legitimados coletivos que ostentam adequada representação para a hipótese. Assim, as cláusulas de quitação pactuadas em cada um deles revelam-se ofensivas aos preceitos fundamentais já mencionados, que serão desenvolvidos a seguir.

Diante do exposto, a presente ADPF insurge-se, também, contra a inconstitucionalidade das cláusulas oitava e nova do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal, bem como da decisão homologatória de id. 4058000.11652671, proferida no Processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000.





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**2.2. CLÁUSULAS QUE PERMITEM QUE O POLUIDOR  
EXPLORE ECONOMICAMENTE A ÁREA  
DEVASTADA.**

Além das cláusulas acima impugnadas, também são violadoras de preceitos fundamentais as cláusulas dos acordos que autorizam a causadora do dano a explorar economicamente as áreas por ela devastada.

Como mencionado anteriormente, ao pretexto de compensar financeiramente os moradores, proprietários e empreendedores das áreas afetadas pelo fenômeno de subsidência do solo, a BRASKEM tornou-se proprietária dos imóveis que foram devastados pela sua atividade de mineração.

A aquisição da propriedade pela mineradora restou expressamente prevista no *Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco*, homologado no Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores), como se observa da cláusula a seguir:

CLÁUSULA 14ª Os pagamentos referentes aos terrenos e edificações pressupõem a transferência do direito sobre o bem à BRASKEM, quando transferível.

Ocorre que o *“Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental”*, homologado no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (*“ACP Socioambiental”*), contempla a possibilidade de que a Mineradora, causadora de tamanhos danos à sociedade alagoana, possa explorar economicamente a região da qual se tornou proprietária:

CLÁUSULA 58. A execução das intervenções sociourbanísticas nas áreas desocupadas conforme diretrizes acima serão realizadas pela BRASKEM.

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO. A BRASKEM compromete-se a não edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira, objeto do Termo de Acordo



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

celebrado em 03 de janeiro de 2020, salvo se, após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta venha a ocorrer, isso venha a ser permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió - AL.

Como se observa, basta à mineradora adotar as medidas para a estabilização do fenômeno de subsidência do solo, bem como obter autorização no PDDU da cidade de Maceió, para poder obter lucro incalculável com os ilícitos socioambientais que cometeu.

É dizer que a mineradora causa um dano socioambiental de grande impacto, compele os moradores e proprietários da área a lhe venderem os imóveis ali situados a preços discutíveis, esgarça o tecido social de toda uma cidade e destrói milhares de vidas, para a seguir ter uma autorização para obter proveito econômico de sua conduta ilícita.

A gravidade é tamanha que o próprio Acordo Socioambiental contempla, em sua Cláusula 48<sup>7</sup>, a possibilidade de que a BRASKEM retome as atividades de extração de salgema, inclusive no próprio Município de Maceió, desde que implementado o Plano de Melhorias de Compliance Socioambiental.

Tais cláusulas revelam uma grave afronta ao princípio geral do direito de que a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*), que além de poder ser qualificado como preceito fundamental autônomo, ainda que implícito, decorre da boa-fé objetiva, norma fundamental da ordem constitucional brasileira.

Desse modo, demonstrada a inconstitucionalidade das Cláusulas 58, parágrafo segundo, e 48, do “*Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental*”, bem como da decisão judicial que o homologou no Processo nº 0806577-

---

<sup>7</sup> CLÁUSULA 48. Enquanto não implementado o Plano de Melhorias de Compliance Socioambiental, a BRASKEM compromete-se a não iniciar novas atividades de extração de sal-gema, inclusive nos Municípios de Maceió, Paripueira e Barra de Santo Antônio.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

74.2019.4.05.8000 (“ACP Socioambiental”), necessária a sua declaração de inconstitucionalidade na presente ADPF.

**2.3. DA ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS COMO FORMA DE INDENIZAÇÃO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – DA INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DOS ACORDOS CELEBRADOS**

Na linha do que se vem apontando, quanto à necessidade de responsabilização pelo dano ambiental causado, bem assim da impossibilidade de o causador do dano auferir qualquer benefício diretamente em razão do próprio dano – *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* – ainda parece relevante apontar que, em decorrência dos acordos celebrados com o poder público, a empresa BRASKEM vem, de há muito, entabulando acordos particulares, em que prevê o pagamento de indenização pelos imóveis afetados, em troca da transferência dos imóveis titularizados pelos cidadãos que residiam na área.

De plano convém apontar que, numa análise *prima facie*, não se está diante propriamente de uma indenização, mas sim de claro negócio de compra e venda de imóvel.

Mas não se trata, no caso em apreço, de negócio jurídico comum de compra e venda de imóvel, mas sim de situação em que a empresa, após causar enorme dano ambiental, obriga os cidadãos a alienar seus imóveis, substituindo seu legítimo direito a uma indenização pela venda daquele bem inserto na área afetada.

À toda evidência, essa atuação configura clara ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana, norma de matriz constitucional que constitui um fundamento da República Federativa, tal como estatui o art. 1º, III, da CF.

Sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, não parece demasiado recordar as sempre sábias palavras de Flávia Piovesan, que leciona que: “O valor da



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

dignidade humana (...) constitui o norte e o lastro ético dos demais instrumentos de proteção dos direitos humanos”<sup>8</sup>

Nessa mesma linha de ideias, ainda demasiado relevante recordar as sempre necessárias palavras de Ingo Sarlet<sup>9</sup>, que com o seu invulgar brilhantismo, aponta que a dignidade humana, tal como estatuída na Constituição, resulta em “reconhecer categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui finalidade precípua, e não meio da atividade estatal”.

Por certo que não há que se discorrer sobre a eficácia horizontal dos direitos fundamentais – sua aplicação nas relações entre particulares – dado que se trata de aplicação reconhecida desde longa data por esta Corte Constitucional.

Então, em razão da aplicação do princípio constitucional que determina a proteção da dignidade da pessoa humana é que se pode apontar que os acordos celebrados, ao permitirem a celebração de acordos dele consequentes, em que a empresa que causou o já muitas vezes referido gravíssimo dano ambiental, realize a indenização por meio da aquisição dos imóveis localizados na área afetada, acaba por configurar evidente inconstitucionalidade.

Para se chegar à constatação da violação à dignidade humana, pode-se observar o excelente caminho lecionado por Gilmar Mendes<sup>10</sup>, para quem:

“(...) para saber em que circunstâncias a dignidade humana é violada, é preciso que esta não seja respondida em termos gerais, mas levando em consideração o caso concreto, o estado geral civilizacional e cultural de uma sociedade determina diferentes concepções e concretizações da dignidade da pessoa humana. (...) a dignidade humana é ao mesmo tempo um princípio constitucional supremo e um direito fundamental. Com isso, não trata de uma ideia abstrata de humanidade, mas diretamente com homens e mulheres reais”

---

<sup>8</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Direito do Trabalho. 2010. p. 6.

<sup>9</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 80.

<sup>10</sup> MENDES, Gilmar. Observatório da Jurisdição Constitucional. Ano 6, no. 2, jul./dez. 2013. ISSN 1982-4564.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ainda relevante que o Supremo Tribunal já assentou que a dignidade humana constitui “um valor que transcende a pessoa compreendida como ente individual, consubstanciando verdadeiro parâmetro ético de observância obrigatória em todas as interações sociais” (ADI 3510/DF, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 29.5.2008. Trecho extraído do Voto do Min. Lewandowski)

Então, no caso presente, considerando que a empresa BRASKEM causou o dano, e, como já apontado, utilizou como meio de promover a necessária “indenização” a obrigatória alienação dos imóveis incrustados na área afetada, parece sim que a solução adotada não consegue superar o filtro constitucional.

Nessa linha, então, há que se reconhecer a clara inconstitucionalidade, por arrastamento, das cláusulas de todos os acordos de indenização que tenha a empresa BRASKEM celebrado, seja com o poder público, seja com particulares, em que preveja a transferência da titularidade do imóvel a ser indenizado, para a empresa.

Daí porque, tanto os acordos originalmente celebrados, e cujas inconstitucionalidades já foram apontadas alhures, quanto os acordos celebrados para eventualmente indenizar – mas na verdade para adquirir, de modo forçado, a propriedade de bens públicos e particulares, essa a denominação correta do negócio realizado – nesse último caso por arrastamento, devem ser consideradas ofensivas ao princípio da dignidade da pessoa humana e, portanto, inconstitucionais.

Assente-se que não se está a impugnar a realização de indenização, direito constitucionalmente assegurado àqueles que foram lesados, mas sim o estabelecimento, na convenções celebradas para a realização dessas indenizações, de obrigação de transferência da propriedade do imóvel objeto da indenização.

O dano causador do dever de indenizar, no caso presente, é único, não encontrado precedentes ou similitudes em outras situações, posto que a medida praticada, de realização de verdadeiro negócio de compra e venda, repete-se uma vez mais, não constitui uma indenização. Como já apontado o dever de indenizar foi substituído por uma alienação forçada!



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Daí porque parece possível, e até necessário, que seja reconhecida a inconstitucionalidade apenas da cláusula que prevê a transferência da titularidade do imóvel, sem qualquer afetação à indenização eventualmente percebida por todo aquele que tenha celebrado acordo com a empresa BRASKEM.

### **3. REQUISITOS FORMAIS DE ADMISSIBILIDADE DA ADPF.**

#### **3.1. PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS.**

Com efeito, nem a Constituição Federal nem a Lei nº 9.882/99 definiram o alcance da expressão "*preceito fundamental*". No entanto, a doutrina entende que nessa categoria devem figurar os fundamentos e objetivos da República, assim como as decisões políticas fundamentais, objeto do Título I da Constituição Federal (arts. 1º a 4º); os direitos fundamentais, compreendendo, genericamente, os individuais, coletivos, sociais e políticos (art. 5º e seguintes); a cláusulas pétreas (art. 60, § 4º) ou as que delas decorrem diretamente; e, por fim, os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII), cuja violação justifica a decretação de intervenção federal.<sup>11</sup> Nesse sentido:

(...)E, na esteira da jurisprudência desta Corte, compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental e, diante da vocação da Constituição de 1988 de reinstaurar o Estado Democrático de Direito, fundado na “dignidade da pessoa humana” (CR, art. 1º, III), a liberdade pessoal e a garantia do devido processo legal, e seus corolários, assim como o princípio do juiz natural, são preceitos fundamentais.(...)

(ADPF 572, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC 13-11-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-087 DIVULG 06-05-2021 PUBLIC 07-05-2021)

---

<sup>11</sup> Barroso, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 2006, p. 250.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Membros do Ministério Público. Vedação: art. 128, § 5º, II, “d”. 2. ADPF: Parâmetro de controle. **Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios.**(...)

(ADPF 388, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016)

À luz disso, e como será demonstrado com profundidade em tópicos próprios, os atos objeto da ADPF lesionam os preceitos fundamentais da boa-fé objetiva (e da vedação de se valer da própria torpeza), do pacto federativo, da dignidade da pessoa humana, da cidadania, do pluralismo político, da participação democrática, do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, da isonomia, do devido processo legal substantivo, do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do dever de reparação dos danos causados pela mineração.

Sem prejuízo dos preceitos fundamentais implícitos como a boa-fé objetiva, os parâmetros de controle do caso em tela podem ser encontrados nos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

(...)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

(...)



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Pede-se, portanto, o conhecimento da presente ADPF.

### **3.2. SUBSIDIARIEDADE**

Quanto ao requisito da subsidiariedade, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que decorre da eficácia de outro meio, ou seja, da espécie de solução que as outras medidas possíveis sejam capazes de produzir.

Assim, tendo em vista o caráter objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade deve ter em vista os demais processos objetivos do sistema constitucional, de maneira que o interesse processual da ADPF depende da verificação da inexistência de meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada, como consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“A norma inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 que consagra o postulado da subsidiariedade estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à observância de





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado. (ADPF 237 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe30.10.2014, g.n.).

No mesmo sentido:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER A TRANSPORTADORAS, EM ORDEM A NÃO EXPOREM SEUS VEÍCULOS AO TRÁFEGO COM EXCESSO DE GARGA EM RODOVIAS. FIXAÇÃO DE MULTA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO. CONDENAÇÃO POR DANOS MATERIAL E MORAL COLETIVOS. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. **1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito.** Precedentes desta SUPREMA CORTE. **2.** A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelo Agravante, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. **3.** Agravo Regimental a que se nega provimento.

(ADPF 882 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 07-01-2022 PUBLIC 10-01-2022)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ATO DO PODER PÚBLICO – INEXISTÊNCIA – INADEQUAÇÃO. É imprópria arguição de descumprimento de preceito fundamental ausente ato do Poder Público cujos efeitos impliquem violação atual a dispositivo nuclear da Constituição Federal – artigo 1º da Lei nº 9.882/1998. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – SUBSIDIARIEDADE – INADEQUAÇÃO. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o **cabimento pressupõe a inexistência de outro meio judicial para afastar lesão decorrente de ato do Poder Público** – artigo 4º, § 1º da Lei nº 9.882/1998.

(ADPF 696 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 30-11-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 12-03-2021 PUBLIC 15-03-2021)



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

À vista disso, deve-se analisar a existência de um meio eficaz para solucionar a lesão de maneira ampla, geral e imediata, conforme decidido na ADPF 388, de relatoria do Ministro de Gilmar Mendes – razão pela qual se admite a ADPF inclusive contra interpretações judiciais lesivas a preceitos fundamentais, a exemplo das ADPFs 101, 144, 167 e 250.

O caso em tela se adequa justamente às hipóteses excepcionais de cabimento de ADPF, diante da evidente ausência de meio apropriado e eficaz de tutela dos preceitos constitucionais lesados – o que se reveste de maior complexidade diante da homologação judicial dos acordos.

Contudo, não se olvida que, com a declaração de inconstitucionalidade das cláusulas mencionadas, a decisão homologatória e o seu trânsito em julgado serão afetados por arrastamento, nos termos do quanto asseverado pelo Ministro Carlos Velloso, Relator da ADI nº 2895:

“quando a declaração de inconstitucionalidade de uma norma afeta um sistema normativo dela dependente, ou, em virtude da declaração de inconstitucionalidade, normas subsequentes são afetadas pela declaração, a declaração de inconstitucionalidade pode ser estendida a estas, porque ocorrente o fenômeno da inconstitucionalidade por ‘arrastamento’ ou ‘atração’” (Plenário, DJ 20.5.2005).

Ademais, a submissão dos acordos à homologação judicial corresponde a uma estratégia da BRASKEM de se blindar antecipadamente num cenário de incerteza a respeito da extensão dos danos causados ao meio ambiente e à população da Região Metropolitana de Maceió – como evidenciado pelo colapso recente da mina 18.

Essa estratégia se fundamenta na estreiteza da cognição judicial na apreciação dos acordos apresentados em juízo, limitada à verificação dos requisitos do negócio jurídico com base no art. 104 do Código Civil, abaixo transcrito:

Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I - agente capaz;

II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;

III - forma prescrita ou não defesa em lei.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

À luz disso, qualquer pretensão contrária à constitucionalidade dos acordos com fulcro na ilicitude do objeto sofre sério risco de ser interpretada como uma incursão no mérito do negócio jurídico, vedada ao Judiciário.

Destarte, o meio processual típico de impugnação (ação anulatória) carece da mesma efetividade e amplitude da ADPF, diante da limitação de seu escopo à análise dos requisitos do negócio jurídico. O que pode levar, como mencionado, a uma interpretação restritiva e inapropriada do caso BRASKEM.

Portanto, considerando que a impugnação típica da ação anulatória tem como objeto o próprio negócio jurídico (e não o ato homologatório), a homologação judicial dos atos aqui questionados não pode ser interpretada como uma formalidade preclusiva da jurisdição constitucional do STF—o único meio adequado, no momento, para a reparação da dignidade da população alagoana e da própria ordem constitucional.

Ainda que a homologação judicial seja tratada como uma dificuldade ao conhecimento da presente ADPF, deve-se considerar que não há óbice referente à existência de coisa julgada material, conforme precedente do STF:

**AÇÃO OBJETIVANDO A ANULAÇÃO DE TRANSAÇÃO HOMOLOGADA JUDICIALMENTE. APLICAÇÃO DO ART. 486 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NÃO VINGA A ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 269, INC. III E 485, INC. VIII, DO INVOCADO DIPLOMA. A SENTENÇA SIMPLEMENTE HOMOLOGATORIA DE TRANSAÇÃO APENAS FORMALIZA O ATO RESULTANTE DA VONTADE DAS PARTES. NA ESPÉCIE, A AÇÃO NÃO É CONTRA A SENTENÇA, QUE SE RESTRINGE A HOMOLOGAÇÃO, EM QUE NÃO HÁ UM CONTEUDO DECISÓRIO PRÓPRIO DO JUIZ. INSURGE-SE A AUTORA CONTRA O QUE FOI OBJETO DA MANIFESTAÇÃO DE VONTADE DAS PARTES, A PRÓPRIA TRANSAÇÃO, ALEGANDO VÍCIO DE COAÇÃO. QUANDO A SENTENÇA NÃO APRECIA O MÉRITO DO NEGÓCIO JURÍDICO DE DIREITO MATERIAL, E SIMPLEMENTE HOMOLOGATORIA, NÃO ENSEJANDO A AÇÃO RESCISÓRIA. A AÇÃO PARA DESCONSTITUIR-SE A TRANSAÇÃO HOMOLOGADA E A COMUM, DE NULIDADE OU ANULATÓRIA (ART. 486 DO CÓDIGO PROC.CIVIL). DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO, NOS TERMOS DA SÚMULA 291. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO.**



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(RE 100466, Relator(a): DJACI FALCAO, Segunda Turma, julgado em 26-04-1985, DJ 28-02-1986 PP-02350 EMENT VOL-01409-03 PP-00504)

Segue entendimento do STJ no mesmo sentido de inexistir coisa julgada material sem cognição exauriente a respeito do mérito do acordo:

(...)

Como se percebe, a ora recorrente pretende a anulação da própria transação, em razão da existência de supostos vícios. **Contudo, o acordo firmado entre as partes não teve a participação judicial, no que se refere às concessões pactuadas, limitando-se a decisão a homologar a avença. A manifestação judicial foi necessária tão somente para que houvesse a extinção do processo, ou seja, para extinguir a relação jurídica processual, sem produzir efeitos sobre a relação de direito material existente entre as partes.**(...)

(REsp n. 866.197/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18/2/2016, DJe de 13/4/2016.)

Além do mais, embora a legitimidade adequada seja presumida pela Lei nº 7.347/1985, isso não significa que há de se ignorar a questão no caso concreto, de forma que é possível extrair lições da experiência processual americana, que condiciona a eficácia da extensão subjetiva da coisa julgada ao controle em concreto da legitimação adequada do postulante no processo coletivo<sup>12</sup>.

Nessa senda, sem prejuízo da valorização da consensualidade, toda decisão – judicial ou negocial – relativa a direitos coletivos *lato sensu* necessita ser devidamente informada a todos os segmentos interessados, especialmente no caso de haver vulnerabilidade técnica dos legitimados extraordinários, que implica o desequilíbrio de forças negociais e reforça a necessidade de participação popular<sup>13</sup>.

Mesmo que se entenda pela existência de coisa julgada material, a doutrina admite a sua relativização nas hipóteses de inconstitucionalidade, tendo em vista que, segundo Cândido Rangel Dinamarco, a ordem constitucional não tolera que se eternizem injustiças

---

<sup>12</sup>LEONEL, Ricardo de Barros, **Manual do processo coletivo**, 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 195–197.

<sup>13</sup>DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes, **Curso de direito processual civil: processo coletivo**, 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 385.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

a pretexto de não eternizar litígios<sup>14</sup>. Igualmente, Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti Jr. atribuem maior peso à justiça no sopesamento com a segurança jurídica<sup>15</sup>.

Além disso, no âmbito dos processos coletivos, a doutrina aplica a coisa julgada *secundum eventum probationis*<sup>16</sup>, admitindo, pois, a revisão do acordo em virtude de prova nova do redimensionamento dos danos, decorrente ou não da prematuridade do acordo e da ausência da devida participação popular.

Caso contrário, reverter-se-ia a lógica da transposição *in utilibus* da coisa julgada coletiva, que certamente ultrapassa a relação jurídica firmada entre os anuentes negociais.

Por excesso de zero, recorde-se que o STF tem precedente favorável ao manejo de ADPF contra decisão transitada em julgado cujos efeitos prospectivos sejam temporalmente indeterminados:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. **DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO.** ARGÜIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 2. Argüição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: **decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul:** objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. (...) 9. Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. **Efeitos cessados de decisões judiciais**

---

<sup>14</sup>DINAMARCO, Cândido Rangel, Relativizar a coisa julgada material, *in*: NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.), **Coisa julgada inconstitucional**, Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

<sup>15</sup>DIDIER JR.; ZANETTI JR., **Curso de direito processual civil: processo coletivo**, p. 475.

<sup>16</sup>*Ibid.*, p. 476.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição.** 10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente.

(ADPF 101, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24-06-2009, DJe-108 DIVULG 01-06-2012 PUBLIC 04-06-2012 EMENT VOL-02654-01 PP-00001 RTJ VOL-00224-01 PP-00011)

Às fls. 124-125 do acórdão, o voto da Ministro Relatora esclarece o raciocínio desse excepcional controle de decisões judiciais transitadas em julgado por meio de ADPF:

“Excluo da incidência dos efeitos pretéritos determinados as decisões judiciais com trânsito em julgado, que não estejam sendo objeto de ação rescisória, porque somente podem ser objeto da Arguição de Preceito Fundamental atos ou decisões normativas, administrativas ou judiciais impugnáveis judicialmente. As decisões transitadas em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto, não mais podem ser desfeitas, menos ainda pela via eleita pelo Argüente, que teve opções processuais para buscar o seu desfazimento, na forma da legislação vigente, não se tendo a comprovação de que tenha buscado atingir tal objetivo ou que tenha tido sucesso em suas ações. Não se incluem nesta exceção decisões com conteúdo em aberto, vale dizer, aquelas cuja parte dispositiva contenha determinação proferida de forma ilimitada para o futuro, pois a partir do que aqui definido ficam proibidas importações de pneus, dando-se o estrito cumprimento das normas vigentes com os contornos e as exceções nelas previstas.”

Esse raciocínio pode ser aplicado à situação aqui narrada, na qual os atos impugnados deram plena, irrestrita e irrevogável quitação à BRASKEM, ou seja, com inegável efeito prospectivo indeterminado ou permanente, independentemente da descoberta técnica-científica de novos danos ainda não visualizados. Ou seja, ainda que os acordos tenham cláusulas de aberturas, os textos partem da premissa de que houve a quitação/responsabilização integral pelo dano causado, de modo a mitigar a permanência de responsabilidade de reparação integral.

De qualquer sorte, subsidiariamente à declaração da inconstitucionalidade por arrastamento dos atos de homologação das cláusulas dos acordos impugnados, pede-se que se reconheça a possibilidade de oposição incidental ao instituto da coisa julgada



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

inconstitucional por aqueles que buscarem o integral ressarcimento dos danos coletivos (de maneira não abarcada pelas cláusulas inconstitucionais).

Pede-se, portanto, o conhecimento da presente ADPF.

### **3.3. LEGITIMIDADE E PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

O art. 2º da Lei nº 9.882/1999 estabelece que os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade podem propor a ADPF, nos termos abaixo transcritos:

Art. 2º Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;

Já o art. 103 da Constituição da República reconhece a legitimidade do Governador do Estado para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 13.105, de 2015)

(...)

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Diante dessa equivalência da legitimação ativa, aplica-se igualmente o requisito da pertinência temática para os legitimados não universais, como se depreende da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DA COPA AMÉRICA 2021 NO PAÍS EM SITUAÇÃO DE PANDEMIA DE COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. PRECEDENTES. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL: AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATO DO PODER PÚBLICO QUESTIONADO. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. Confederação sindical autora: impertinência temática entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os fins institucionais da entidade. Precedentes. O vínculo indireto não satisfaz o requisito da pertinência temática, pelo qual se legitimaria a autora à propositura da presente ação direta.





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Precedentes. 2. Ausência expressamente assumida pelo arguente de indicação de ato do Poder Público. 3. Faltantes os requisitos constantes do inc. III e parágrafo único do art. 3º, da Lei n. 9.882/99 tem-se por inepta a petição inicial. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida.

(ADPF 849, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 29-09-2021 PUBLIC 30-09-2021)

No contexto fático apresentado, a pertinência temática entre o Governador do Estado de Alagoas e o objeto da ação é evidente e do mais relevante interesse público primário. Isto porque o desastre socioambiental causado pela BRASKEM afeta significativa parcela da população alagoana, por afetar gravemente a capital do Estado e a Região Metropolitana de Maceió, sobretudo a Lagoa Mundaú – compartilhada por diversos Municípios alagoanos.

Pede-se, portanto, o conhecimento da presente ADPF.

#### **4. DAS VIOLAÇÕES A PRECEITOS FUNDAMENTAIS.**

##### **4.1. VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE QUITAÇÃO SEM A PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS. NECESSIDADE DE AFERIÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA DOS LEGITIMADOS COLETIVOS.**

O pacto federativo é o arcabouço jurídico-constitucional que outorga e reparte, aos entes federados, deveres, competências e obrigações, conferindo-lhes os meios necessários para o cumprimento a concretização dos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º, da Constituição Federal.





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nesse contexto, os entes federados possuem o dever de observar o princípio da cooperação federativa, que impõe que o Poder Público atue de forma coordenada, dentro de seu espectro de autonomia, a fim de alcançar o bem comum.

O presente caso, por envolver conflito federativo, decorrente da divergência existente entre os legitimados disjuntivos consubstanciados nas três esferas da Federação (União, Estado de Alagoas e Município), bem como em relação às demais instituições colegitimadas à propositura de ações coletivas, reclama o exame por parte desta Corte Constitucional.

Não por outro motivo o texto constitucional prevê diversas normas de preservação e valorização do pacto federativo, como, por exemplo, aquela prevista no parágrafo único do art. 23, da CF, que dispõe sobre o dever de edição de normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A exigência foi analisada anteriormente, por este Supremo Tribunal Federal, que entendeu que a reserva de Lei Complementar não constitui limitação à efetivação do princípio da cooperação federativa, sendo, na realidade, uma orientação pela valorização da forma coordenada de atuação dos entes federados.

Nesse sentido:

O artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal reservou à lei complementar a disciplina da cooperação interfederativa, mas não veda que União, Estados, Municípios e Distrito Federal recorram à utilização de instrumentos negociais para a salutar racionalização e coordenação das suas atividades, em conformidade com a perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea em sua vertente gerencial.

[ADI 3.499, rel. min. Luiz Fux, j. 30-8-2019, P, *DJE* de 5-12-2019.]

A preservação e valorização do Pacto Federativo resultam, necessariamente, em um movimento de aproximação de atuação, sobretudo quando considerados os objetivos fundamentais da República, dentre eles o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantida a participação democrática.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O produto de tal aproximação se revela como o princípio da cooperação federativa, que desponta como resultado inevitável e condição necessária para o desenvolvimento nacional, para a erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos.

Nessa esteira, a ocorrência de desastre de grandes proporções, decorrente de evento extraordinário, de consequências danosas graves, permanentes e irradiadas, impõe uma resposta efetiva e coordenada dos entes federados, incluindo a União, o Estado de Alagoas, o Município de Maceió e demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió, no combate, redução e contenção de danos decorrentes do evento. Medidas sem as quais não se pode cogitar de uma atuação eficaz e justa, considerando os interesses irradiados envolvidos.

Importa registrar que as espécies de danos causados, em especial às comunidades afetadas pelo evento de subsidência do solo resultante das ações da BRASKEM, não deixam dúvidas acerca das graves violações à dignidade da pessoa humana sofridas, com o apagamento da memória local, remoção forçada de lares, trauma diante da incerteza e instabilidade econômica, emocional, profissional, dentre várias outras facetas de resultados danosos ao patrimônio moral das vítimas.

É nesse contexto que se torna necessário ressaltar que a observância do princípio constitucional dos direitos da pessoa humana, como previsto no art. 34, VII, “b”, da Constituição Federal, constitui até mesmo cláusula que viabiliza a intervenção excepcional de um ente federado sobre outro. Isso leva à conclusão de que, em situações excepcionais, a atuação coordenada e harmônica entre os entes deve ser o percurso necessário e um dos instrumentos indispensáveis para o enfrentamento da situação de crise.

Não se pode cogitar, portanto, que em virtude da legitimação disjuntiva prevista no microssistema de tutela coletiva, certos entes federados ou instituições colegitimadas à propositura de ações coletivas possam negociar de maneira isolada os direitos alheios, indisponíveis, por meio da celebração de acordo que envolva a quitação



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ampla, geral e irrestrita por todos os prejuízos patrimoniais e extrapatrimoniais decorrentes ou originados direta e/ou indiretamente do desastre.

O cenário, sem sombra de dúvidas, exige a atuação coordenada de União, Estado de Alagoas, Município de Maceió e Região Metropolitana de Maceió, juntamente com as demais instituições celebrantes dos Acordos objeto desta ADPF, mormente quando considerada a perspectiva de que não se conhece, ainda, os reais efeitos e resultados que poderão advir da subsidência do solo e desabamento de cavidades subterrâneas.

A conclusão é reforçada pela análise dos motivos de existência da Federação, dentre os quais se encontra incluída a necessidade de racionalização do poder, sendo elemento indissociável da cooperação.

A ausência de atuação coordenada que prejudica a ideia de Federalismo de Cooperação, enseja diversos problemas, como observa Bercovici, ao afirmar que a “[...] falta de uma política nacional coordenada [...] que fazem com que determinados programas e políticas públicas sejam realizados por mais de uma esfera governamental e outros por nenhuma. Falta de coordenação e cooperação esta que, emblematicamente, revela-se na ausência da lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição”<sup>17</sup>.

Assim, conclui:

“O Federalismo Cooperativo se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originalmente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômicos e sociais, que exigem uma unidade de planejamento e direção. Antes, portanto, de o Estado Social estar em contradição com o Estado federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo

---

<sup>17</sup>BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado federal brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social.”<sup>18</sup>

Não por outro motivo é que se afirma a inconstitucionalidade, por ofensiva ao princípio federativo, da quitação dada em acordo envolvendo direitos coletivos afetados por lesão intermunicipal, resultante de evento extraordinário, de consequências danosas graves, permanentes e irradiadas, sem a observância da cooperação federativa e a ampla participação dos representantes adequados dos grupos afetados em juízo.

A submissão da causa, portanto, à Jurisdição Constitucional, é medida necessária para que este Supremo Tribunal Federal atue como Tribunal da Federação<sup>19</sup>, ótica segundo a qual afirma Horbach:

“Atuando como Tribunal da União, o STF concentra decisões jurídicas e políticas que transcendem as relacionadas à função de árbitro do jogo federativo, tolhendo as particularidades locais e padronizando em demasia questões que deveriam ficar abertas à pluralidade típica do federalismo. Auxilia, assim, no fortalecimento da União, na centralização do poder, enfim, na construção de um Estado unitário de fato ou de uma federação semântica, na qual a União se projeta dominadora sobre as searas de autonomia dos demais entes federados”<sup>20</sup>

Nessa linha, vale prestigiar o entendimento desta Suprema Corte, que vem privilegiando a atuação conjunta dos entes federados, em substituição a uma postura adversarial e dissonante.

Como observado amplamente durante a recente crise sanitária mundial, consubstanciada na pandemia de COVID-19, o Supremo Tribunal Federal ressaltou a

---

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> ARABI, AbhnerYoussif Mota. Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 87.

<sup>20</sup> HORBACH, Carlos Bastide. A postura do STF em questões de conflito federativo. Consultor Jurídico, São Paulo, 4 maio 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-04/observatorio-constitucional-postura-stf-questoes-conflito-federativo/>. Acesso em: 11 de dezembro de 2023.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

importância da atuação conjunta entre as esferas de poder, de modo a ressaltar a importância do federalismo cooperativo, nos termos do que foi decidido, a título de exemplo, em sede da ADI 6341<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup>“REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOPTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341-DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 15 abr. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 nov. 2020)



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Naquela ação direta, a Corte Constitucional afirmou que “a diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 1988 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles.”

No mesmo sentido do que aqui defendido, pelo prestígio ao princípio da cooperação federativa, concluiu-se que “como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.”

Logo, restou firmada a necessidade de atuação coordenada entre os entes federativos, que enseja invariavelmente a declaração de inconstitucionalidade, por ofensiva ao princípio federativo, a quitação dada nos acordo envolvendo direitos coletivos afetados por grave lesão irradiada, sem a observância da cooperação federativa e a participação adequada dos representantes dos grupos atingidos em juízo, sobretudo diante da ocorrência de evento extraordinário, de consequências danosas graves, permanentes e irradiadas.

Ademais, em se considerando, ainda, o princípio da predominância do interesse – tratado na ADPF 672<sup>22</sup> –, carece às entidades signatárias dos acordos

---

<sup>22</sup>“CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/ Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

impugnados o elemento virtual que liga o Estado de Alagoas à catástrofe causada, considerada a amplitude dos danos, de natureza difusa, intermunicipal e regional.

Desse modo, a previsão das cláusulas que concedem ampla, plena e irrevogável quitação dos danos decorrentes da subsidência do solo, sem a observância dos princípios aqui abordados, fere preceitos fundamentais, pelos quais se insurge.

É nesse sentido que vem se consolidando a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, no sentido da necessária observância do federalismo cooperativo, como se observa dos precedentes colacionados abaixo:

EMENTA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. OPERAÇÃO DE CRÉDITO. CONCESSÃO DE GARANTIA PELA UNIÃO. DIVERGÊNCIA ENTRE A SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE O PRAZO DE REENQUADRAMENTO DO ESTADO AUTOR AOS LIMITES DAS DESPESAS COM PESSOAL (ARTS. 19, 20 E 23 DA LRF). PRINCÍPIO DA BOA FÉ NAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS. PRINCÍPIO DO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1. O escrutínio de eventuais divergências entre Tribunais de Contas estaduais e órgãos federais sobre o cumprimento de requisitos em operações de crédito negociadas pelos entes subnacionais deve ser realizado segundo critérios previsíveis que valorizem o federalismo de

---

interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672-DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 out. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 29 out. 2020).





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

cooperação, orientado pelos princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da lealdade interinstitucional. 2. No presente caso, a divergência (pontual e limitada no tempo) entre o TCE e a STN, relacionada ao prazo de reenquadramento do Estado autor aos limites de gastos com pessoal previstos na LRF, não pode ser erigida para obstar a concessão de garantia à operação de crédito negociada com o BIRD. 3. Pedido julgado procedente para determinar à ré que, na operação de crédito externa listada na inicial (Projeto Refinanciamento da Dívida com Sustentabilidade Fiscal e Ambiental do Mato Grosso), se abstenha de negar ao autor a obtenção de garantia em decorrência da suposta desobediência dos limites de despesas com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 23, § 3º, II e III, da LRF). (STF - ACO: 3271 DF 0023122-89.2019.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 27/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/05/2022)

Ainda:

EMENTA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. IMPOSSIBILIDADE DE CONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI 13.756/2018, ART. 5º, § 2º). OFENSA AO PACTO FEDERATIVO E AO MODELO DE FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO. DEVER DE SEGURANÇA PÚBLICA (ART. 144 DA CF). PEDIDOS JULGADOS PROCEDENTES. 1. É admitida a ACO para arguição incidental de inconstitucionalidade enquanto constitua, a arguição, a causa de pedir (e não o próprio pedido da demanda). Precedentes. 2. A segurança pública é programa nobre do pacto federativo. O contingenciamento dos recursos do FNSP, a par de contrário a texto expreso de Lei (art. 5º, § 2º, da Lei 13.756/2018), viola o princípio da lealdade federativa, o modelo de federalismo de cooperação e afronta o dever de segurança pública previsto no art. 144 da CF. 3. Pedidos julgados procedentes.

(STF - ACO: 3329 DF 0035281-64.2019.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/01/2022)

É oportuno registrar que a atuação coordenada entre diferentes entes federados e Poderes é instrumento conhecido para regularização de quadros de violação sistêmica de direitos fundamentais.





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No exame da ADPF nº 347, este Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional, referente ao sistema prisional brasileiro. Segundo Hernández<sup>23</sup>, o estado de coisas inconstitucional consubstancia expressão de proteção dos direitos fundamentais em sua dimensão objetiva, uma vez que o seu reconhecimento acarreta mandados de ações e deveres de proteção dos direitos fundamentais pelo Estado.

Em resposta, restou reconhecida a possibilidade e o dever de efetivação de ordens complexas, expedidas de modo coordenado, colocando em movimento diversas instituições e órgãos envolvidos, a fim de dar a solução adequada ao grave quadro.

Nesse viés, deverá prevalecer o princípio da cooperação federativa, de modo a impor a construção de solução compartilhada, no caso de ocorrência de evento extraordinário, de consequências danosas graves, permanentes e irradiadas, impondo a declaração de inconstitucionalidade das cláusulas impugnadas por meio da presente ADPF.

**4.1.1. Devido Processo Legal Substancial enquanto Preceito Fundamental.**

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio do devido processo legal, por meio do seu artigo 5º, inciso LIV, o qual preceitua que *“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”*. Trata-se de uma garantia constitucional típica de um Estado Democrático de Direito e, por isso mesmo, inserta no conceito de preceito fundamental, apta a servir como parâmetro na presente ação constitucional.

---

<sup>23</sup> HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La garantía de ladimensión objetiva de losderechosfundamentals y labor deljuez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: elllamado “estado de cosas inconstitucional”. EstudiosConstitucionales, Revistadel Centro de EstudiosConstitucionales, Santiago, Chile, Año 1, n. 1, p. 203-228, 2003.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nesse sentido, na liminar concedida na ADIn n. 1.511-7-DF, esclareceu o eminente Ministro Carlos Velloso quanto às dimensões material e processual desse princípio:

*Dueprocessoflaw*, com conteúdo substantivo – *substantive due process* – constitui limite ao Legislativo, no sentido de que as leis devem ser elaboradas com justiça, devem ser dotadas de razoabilidade (*reasonableness*) e de racionalidade (*rationality*), devem guardar, segundo W. Holmes, um real e substancial nexo com o objetivo que quer atingir. Paralelamente, *dueprocessoflaw*, com caráter processual – *procedural dueprocess* – garante às pessoas um procedimento judicial justo, com direito de defesa.

Em sua dimensão substancial ou material, o *due process of law* assenta o dever de o processo produzir decisões jurídicas justas e adequada. Trata-se de um verdadeiro controle do conteúdo das decisões produzidas como resultado de um processo, à luz dos princípios – também constitucionais – da proporcionalidade e da razoabilidade.

Nesse compasso, em sede doutrinária, o eminente ministro Luiz Fux define o princípio e destaca a sua natureza constitucional<sup>24</sup>:

“O princípio do devido processo legal tem como um de seus fundamentos o processo “justo”, que é aquele adequado às necessidades de definição e realização dos direitos lesados. O senso de justiça em forma, inclusive o *dueprocessoflaw* na sua dupla conotação, a saber: lei justa e processo judicial justo – *substantive dueprocessoflaw*.”

Destarte, o devido processo legal está encartado no direito ao processo como direito ao meio de prestação da jurisdição, que varia conforme a natureza da tutela de que se necessita. O direito a jurisdição não é se não o de obter uma justiça efetiva e adequada. Isso basta para que o juiz possa prover diante dessa regra *in procedendo* maior, **ínsita na própria Constituição federal (...)**”

(*Grifou-se*)

---

<sup>24</sup>FUX, Luiz. *Curso de Processo Civil*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 38-39.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O processo a que se refere o princípio em comento não se limita ao de natureza judicial, cuidando-se de todo e qualquer conjunto concatenado de atos destinados à produção de uma norma jurídica, cuja elaboração e interpretação deve ser compreendida na dimensão substantiva do devido processo legal. Sobre as normas legais, indica Alexandre Câmara<sup>25</sup>:

“Assim é que o devido processo legal substancial (ou material) deve ser entendido como uma garantia ao trinômio “vida-liberdade-propriedade”, através do qual se assegura que a sociedade só seja submetida a leis razoáveis, as quais devem atender aos anseios da sociedade, demonstrando assim sua finalidade social. Tal garantia substancial do devido processo legal pode ser considerada como o próprio princípio da razoabilidade das leis”

Dessa forma, o devido processo legal consagra verdadeira imposição ao Poder Público, em sentido amplo, o qual não pode se distanciar do alcance de resultados justos, razoáveis, efetivos e proporcionais —especialmente em sua vertente da adequação – em suas tomadas de decisões. A relevância do *due process of law* na ordem neoconstitucional vigente tem estendido a sua aplicação até mesmo às relações privadas, como manifestação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, nas célebres lições de José Afonso da Silva.

Por tal razão, o devido processo legal substantivo se afigura como importante mecanismo de tutela dos direitos coletivos, especialmente em um contexto de alta litigiosidade e conflito de interesses entre os próprios colegitimados extraordinários e os substituídos processuais. Isso porque a higidez dos direitos fundamentais dos substituídos carece, em maior ou menor medida, de uma ação ou omissão do Estado em sentido amplo, condutas necessariamente imbuídas da observância desse princípio constitucional.

---

<sup>25</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil. 14. ed. rev. e atu. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. I, 2006, p. 33.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nesse sentido:

(...) o *substantive dueprocess* e o *procedural dueprocess*, indicam a incidência do princípio em seu aspecto substancial, no âmbito do direito material e, a tutela de direitos por meio do processo, tanto judicial, quanto administrativo, conforme determina o art. 5º, LIV da Constituição Federal vigente. **Portanto, a aplicação do devido processo legal substantivo e processual é instrumento que ajuda garantir direitos individuais, coletivos e difusos, além do correto exercício da função administrativa. [...] Por sua prestigiosa aplicação acabou por transformar-se essa garantia constitucional em princípio vetor das manifestações do estado contemporâneo e das relações de toda ordem entre Poder Público, de um lado, e a sociedade, os indivíduos, de outro.**<sup>26</sup>

(Grifou-se)

Trata-se, pois, de um controle axiológico da atuação estatal, o qual, quando realizado no âmbito da jurisdição constitucional, possibilita à Suprema Corte exercer importante papel político-constitucional, fiscalizando a essência e a justeza dos atos questionados em cotejo com os preceitos-parâmetros constitucionais, a fim de se identificar a sua (in)constitucionalidade.

Daí porque se afirmar que a jurisdição constitucional se afigura como o meio mais apropriado para a solução do presente litígio coletivo de efeitos irradiados, eis que se mostra o meio mais eficaz, abrangente e definitivo capaz de tutelar o direito objetivo, afastando os efeitos deletérios da lógica adversarial travada nos processos de origem.

Nessa perspectiva, o alcance da solução mais adequada, razoável e justa do presente litígio coletivo de efeitos irradiados – aqui manifestado, também, a partir das divergências entre os legitimados extraordinários, bem como em relação aos próprios substituídos – depende da ampla participação democrática dos substituídos,

---

<sup>26</sup> BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. Interpretação Constitucional e o Princípio do Devido Processo Legal. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, n. 54, a. 14, 2006, p. 247.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

oportunizando-lhes a avaliação, o questionamento, a manifestação e o controle das diretrizes básicas dos acordos formulados, típicos do princípio republicano.

Não se coaduna com os ditames do devido processo legal substantivo o silenciamento preclusivo da voz da comunidade afetada, reduzindo as manifestações de vontade e do pensamento da comunidade afetada a desimportantes elementos para a definição das diretrizes principais dos acordos, relegando, assim, sua participação à uma mera adesão aos termos quase integralmente definidos à sua revelia, cuja adesão é impulsionada pelo forte e crítico estado de necessidade das vítimas, direcionadas ao “aceite”.

Nesse sentido, reafirma-se que os atos impugnados lesionam os preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da cidadania e do pluralismo político, precluindo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária no momento crítico de necessidade de respeito à autonomia moral do alagoano.

A propósito, ao se manifestar pela inconstitucionalidade da exclusão da Fazenda Pública como legitimada para a propositura de ação de improbidade administrativa, assim opinou o Exmo. Procurador-Geral da República (ADI 7043 / DF):

**Veja-se que o § 1º do art. 129 da Constituição Federal fala que a legitimação do Ministério Público não impede a de terceiros**, nas mesmas hipóteses, segundo o que dispõem a Constituição e a lei. E o que dispõe a Constituição é o direito de acesso ao Poder Judiciário a todos os lesados em seus bens jurídicos (a legitimação ordinária). Quanto ao mais (à legitimação extraordinária, aí sim, é terreno aberto à obra do legislador.

(...)

As alterações legislativas aqui impugnadas, no que excluíram a legitimidade ativa da Fazenda Pública para as ações por ato de improbidade administrativa, vão de encontro a esse **valor constitucional: o da probidade da administração pública. Valor cujo cumprimento há de ser fiscalizado pelo Ministério Público (certamente), mas também por toda a sociedade, incluindo os próprios órgãos e entidades da administração pública**, por meio do controle interno (CF, arts. 31, parte final; e 74); os tribunais de contas, mediante controle externo (CF, arts. 31, parte final, 70 e 71); e



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

os cidadãos, via direito de representação e ação popular (CF, arts. 5º, LXXIII; 37, § 3º, III; e 74, § 2º).

Raciocínio semelhante se aplica à matéria constitucional ambiental, uma vez que, tal qual o valor constitucional da probidade, deve ser fiscalizada pelas entidades da Administração Pública, conforme se infere dos artigos 23, VI e VII e art. 225, §1º, da Constituição Federal.

**4.1.2. Representatividade adequada como decorrência do Devido Processo Legal Substancial.**

O microssistema de tutela coletiva dispensa a anuência de todos os colegitimados extraordinários, visto que a legitimação disjuntiva concorrente permite a provocação jurisdicional de maneira independente e sem relação de dependência.

Essa característica permite, inclusive, a divergência entre os legitimados, como tem ocorrido justamente no caso BRASKEM, como se verifica do processo nº 0801886-75.2023.4.05.8000, ajuizado pela Defensoria Pública do Estado de Alagoas para questionar a exclusão da comunidade dos Flexais dos acordos firmados entre o Município de Maceió, os Ministérios Públicos Federal e do Estado de Alagoas, e a BRASKEM.

Nesse contexto fático de efetiva litigiosidade e conflito de interesses entre os próprios colegitimados extraordinários, bem como com os substituídos processuais, exige-se uma reflexão aprofundada a respeito da legitimação adequada e da necessidade de otimização do caráter democrático da tutela coletiva.

Por tais motivos, a jurisdição constitucional se revela como o meio apropriado para a solução do caso em tela, tendo em vista que tem como objetivo primordial a tutela do direito objetivo (ou seja, dos direitos transindividuais afetados), sem se limitar à lógica adversarial dos processos judiciais até então travados – sobretudo pela ausência de partes no processo objetivo.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ainda sobre a legitimidade extraordinária, a atuação de um legitimado universal não significa que a sua representação é sempre adequada (mas apenas presumida), nem que conseguirá dimensionar perfeitamente os anseios dos substituídos e a reparação integral dos danos.

Deve-se atentar a isso justamente para se evitar o desalinhamento de interesses entre o substituto (que quer solucionar a situação processual) e os substituídos (que querem a tutela adequada)<sup>27</sup>, reforçando-se a necessidade de compreensão das diversas pretensões envolvidas, sobretudo no caso dos litígios coletivos irradiados<sup>28</sup> como o caso em tela.

Ainda a respeito do desalinhamento, percebe-se que, no caso dos direitos difusos, os verdadeiros titulares do direito lesado carecem de legitimidade para buscar a tutela coletiva – o que não pode significar o esvaziamento da participação popular de tal modo que a oitiva só se dê no acompanhamento da execução do acordo, e não na fase de negociação.

Isso reforça a necessidade de o legitimado extraordinário promover a participação dos representados (sobretudo em litígios coletivos irradiados), não para se vincular à decisão destes, mas para oportunizar a avaliação da prospectiva e a deliberação a respeito dos resultados pretendidos, num momento dialógico e avaliativo que garanta o alinhamento de interesses de maneira adequada<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup>*Ibid.*, p. 218–222.

<sup>28</sup> “Finalmente, o terceiro tipo se refere aos litígios coletivos irradiados. Essa categoria representa a situação em que as lesões são relevantes para a sociedade envolvida, mas ela atinge, de modo diverso e variado, diferentes subgrupos que estão envolvidos no litígio, sendo que entre eles não há uma perspectiva social comum, qualquer vínculo de solidariedade. A sociedade que titulariza esses direitos é fluida, mutável e de difícil delimitação, motivo pela qual se identifica com a sociedade como criação.” VITORELLI, Edilson, Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças, **Revista de Processo**, v. 284, p. 333–369, 2018, p. 334–335.

<sup>29</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar, **Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos**, São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 73–75.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Entretanto, as transações foram feitas à revelia das pessoas diretamente interessadas, como se percebe da exclusividade decorrente da cláusula 81 do acordo socioambiental firmado com o MPF, abaixo transcrita:

CLÁUSULA 81. Por força das composições celebradas e a fim de evitar decisões conflitantes, as Partes obrigam-se a peticionar, Isolada ou conjuntamente, e requerer a extinção da ACP, recursos, incidentes processuais e inquéritos civis relacionados ao objeto do presente Acordo e no que atinentes às Partes subscritoras do Acordo. Referidas petições serão protocoladas após a homologação judicial deste Acordo.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. O MPF e o MPE deverão, nos autos das demais ações que envolvam direitos difusos e, constatado que o objeto está contido neste Acordo e no Termo das Liminares, peticionar para fazer prevalecer as Cláusulas e obrigações ora pactuadas.

PARÁGRAFO SEGUNDO. As Partes reconhecem expressamente que o Acordo não produzirá efeitos nas demais ações propostas ou que venham a ser propostas pelo MPF ou pelas instituições que porventura venham a ser signatárias, não prejudicando seu desenvolvimento nem interferindo em medidas judiciais deferidas em outros autos que tenham objetos distintos daqueles tratados neste Acordo.

Ainda que o parágrafo segundo ressalve ações com objetos distintos, a interpretação sistemática do acordo (principalmente a cláusula 69 e amplitude da quitação dada) preclui basicamente a discussão de todos os demais direitos coletivos *lato sensu* – especialmente se se recordar a natureza extraordinária da legitimação das instituições públicas signatárias.

Nessa senda, o reconhecimento da necessidade de respeito à capacidade de deliberação das pessoas afetadas pelo desastre ambiental em tela remete à própria origem etimológica da democracia, conforme leciona Josiah Ober:

“Se extrapolarmos da *isokratia* e outros compostos de -kratos, o termo *demokratia*

faz sentido filológico e histórico: *Demokratia*, que emergiu como um tipo de regime com a autoafirmação história do *demos* depois de uma revolução popular (Ober, 2007a), declara a capacidade do *demos* de fazer coisas, de governar no sentido positivo de organizar assuntos públicos de maneira capaz. Se isso é correto, *demokratia* não se refere, em primeira instância, ao controle monopolístico do *demos* sobre uma autoridade





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

constitucional preexistente. *Demokratia* não é apenas “o poder do *demos*” no sentido de “domínio ou poder monopolístico do *demos* em relação a outros potenciais detentores do poder do estado”. Em vez disso, significa mais amplamente “o *demos* empoderado” – é o regime no qual o *demos* ganha a capacidade coletiva de efetuar mudança no domínio público. E assim não é apenas uma questão do controle coletivo do povo sobre o domínio público (Pettit, 2013). É a capacidade coletiva de agir efetivamente dentro desse domínio e de realmente reconstituir o domínio público por meio da ação conjunta.

As instituições da *demokratia* ateniense nunca foram centradas no uso da regra da maioria para eleger agentes públicos. Votar para gerais (por exemplo) e diretamente sobre política pública era certamente importante – o cidadão ateniense pode ser descrito não somente como *isonomoi* e *isegoroi*, mas também como *isopsephoi*: um respeito igual pelo seu voto.”<sup>30</sup> (tradução nossa)

E é justamente nesse silenciamento da voz da comunidade afetada que os atos impugnados lesionam os preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da cidadania e do pluralismo político, precluindo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária no momento crítico de necessidade de respeito à autonomia moral do alagoano.

Não obstante tenham sido emitidos com as melhores das intenções, os atos objeto da ADPF falharam num requisito básico de fazer justiça de maneira democrática à luz da teoria de Danielle Allen, tendo em vista que sacrificaram a liberdade política positiva em prol da proteção que consideraram apropriada dos demais direitos dos substituídos<sup>31</sup>.

Em razão disso, houve desrespeito direto à dignidade da pessoa humana ao se rejeitar a igualdade moral das vítimas da BRASKEM em relação às instituições envolvidas. A ausência de participação popular implicou o não reconhecimento da

---

<sup>30</sup>OBER, Josiah, **Demopolis: Democracy before Liberalism in Theory and Practice**, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 28.

<sup>31</sup>ALLEN, Danielle S., **Justice by means of democracy**, Chicago: University of Chicago Press, 2023, p. 23–24.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

capacidade de gestão autônoma das vidas das pessoas afetadas, qual seja o requisito mais básico da igualdade política e elemento essencial do bem-estar e da dignidade<sup>32</sup>.

Portanto, os atos impugnados negaram uma faceta importante da igualdade política aos alagoanos afetados pela BRASKEM, considerando que a liberdade contra a dominação exige mais do que proteção de liberdades básicas, necessitando de um grau relevante de controle institucional<sup>33</sup>.

A fim de se garantir a democracia participativa, deve-se preservar canais para a emissão de dissenso (sobretudo na atuação de instituições contramajoritárias como o Judiciário e o Ministério Público), sob pena de preclusão do controle social sobre decisões relevantes que afetam diretamente a vida das minorias<sup>34</sup>. E a singularidade do caso BRASKEM apenas reforça o dever de os legitimados extraordinários escutarem o que os seus substituídos processuais – as pessoas que dizem proteger os direitos – têm a dizer.

Além do mais, essas lesões a preceitos fundamentais são demonstradas empiricamente pela insatisfação manifesta das verdadeiras vítimas da BRASKEM, em especial os que foram isolados socioeconomicamente pela exclusão de políticas públicas nos acordos em tela, a exemplo da comunidade dos Flexais.

**4.1.3. Compreensão do Caso BRASKEM como Litígio Coletivo de Difusão Irradiada.**

Esse desalinhamento de interesse exige a percepção do litígio coletivo sob a ótica sociológica, sob pena de não compreensão apropriada a respeito da complexidade fática não prevista na presunção de representatividade adequada pelo microssistema de tutela coletiva. Segue, pois, valiosa lição de Edilson Vitorelli:

---

<sup>32</sup>*Ibid.*, p. 32–33.

<sup>33</sup>*Ibid.*, p. 37–38.

<sup>34</sup>*Ibid.*, p. 68.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“O primeiro conceito que demanda esclarecimento é o de litígio coletivo. Litígios são conflitos relativos a interesses juridicamente relevantes. Em inglês, os litígios são referidos como disputes. **Litígio coletivo é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais.** É isso que distingue o litígio coletivo dos litígios individuais. O litígio coletivo se instala quando um grupo de pessoas é lesada enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário atuação direcionada contra alguma dessas pessoas, em particular, mas contra o todo. (...)”

Em obra anterior, demonstrou-se que o conceito de sociedade admite, para os estudiosos da Sociologia, múltiplas acepções. Naquela ocasião, definiu-se a sociedade como estrutura, a sociedade como solidariedade e a sociedade como criação. Transpondo esses conceitos para o campo do Direito, sustentou-se que a sociedade que titulariza os direitos coletivos também pode ser referida a partir de distintas acepções.

Assim, a sociedade como estrutura é a que titulariza direitos que são lesados de modo pouco significativo do ponto de vista de cada um dos indivíduos que a compõem, ainda que, do ponto de vista global, a lesão seja juridicamente relevante. Em regra, pode ser difícil identificar com precisão quem são os membros do grupo e, mesmo que não seja, essa identificação é, em regra, pouco relevante, já que seu interesse individual em jogo é reduzido. Como eles são pouco afetados, não estão suficientemente interessados em intervir nos rumos de um eventual processo, por isso se diz que tal litígio tem baixa conflituosidade entre os membros do grupo. Os litígios que apresentam essas características são denominados litígios coletivos globais. Em outras palavras, litígios coletivos globais são aqueles que afetam a sociedade de modo geral, mas que repercutem minimamente sobre os direitos dos indivíduos que a compõem. Apresentam baixa conflituosidade, tendo em vista o pouco interesse dos indivíduos em buscar soluções para o problema coletivo.

Em oposição a esse primeiro conceito está o de litígio coletivo local, que é aquele em que o litígio, embora coletivo, atinge pessoas determinadas, em intensidade significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas. Essas pessoas, todavia, compartilham algum tipo de laço de solidariedade social (sociedade como solidariedade), que as faz pertencentes a uma comunidade que se diferencia dos demais segmentos sociais. É o caso de lesões graves, causadas a direitos de grupos indígenas, minorias étnicas, trabalhadores de determinada empresa etc. No litígio local, a conflituosidade é moderada, uma vez que, ao mesmo tempo em que as pessoas querem opinar sobre a resolução do litígio, interessando-se pelas atividades que são desenvolvidas ao longo de um eventual processo e, provavelmente, discordando entre si acerca delas, a identidade de perspectivas sociais, dada pelo pertencimento à mesma comunidade, fornece um elemento de união, que impede que as divergências entre essas pessoas, embora existentes – nenhum grupo social é uniforme – sejam elevadas o bastante para ofuscar o objetivo comum.

Finalmente, o terceiro tipo se refere aos **litígios coletivos irradiados**. Essa categoria representa a situação em que as lesões são relevantes para a sociedade envolvida, mas ela atinge, de modo diverso e variado, diferentes subgrupos que estão envolvidos no litígio, sendo que entre eles não há uma perspectiva social comum, qualquer vínculo de solidariedade. A sociedade que



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

titulariza esses direitos é fluida, mutável e de difícil delimitação, motivo pela qual se identifica com a sociedade como criação.”<sup>35</sup>

O referido autor identifica a natureza irradiada no litígio coletivo do desastre ambiental de Mariana, conforme trecho abaixo transcrito:

“O litígio decorrente do desastre ambiental de Mariana, ocorrido em 5 de novembro de 2015, é o exemplo prototípico de um litígio coletivo irradiado. **Nesses casos, a conflituosidade é elevada, uma vez que as pessoas sofrem lesões significativas o bastante para desejarem ter suas vozes ouvidas, mas essas lesões são distintas em modo e intensidade, o que potencializa as diferenças em suas pretensões. A sociedade está em conflito não apenas com o causador do dano, mas também consigo mesma.** A complexidade também é sempre elevada, uma vez que a tutela jurisdicional precisa dar conta de diversos aspectos distintos da lesão, com inúmeras possibilidades de solução, todas com relações variáveis de custo-benefício. A análise, no caso dos litígios complexos, se afasta do binômio lícito-ilícito e se aproxima, inevitavelmente, de considerações que dependem de *inputs* políticos, econômicos e de outras áreas do conhecimento. Os problemas são policêntricos e sua solução não está preestabelecida na lei, o que acarreta grandes dificuldades para a atuação jurisdicional.

Embora o desastre de Mariana seja posterior ao desenvolvimento original do conceito de litígio irradiado, os estudos empíricos do caso demonstram a presença das características previstas pela teoria. **Os subgrupos sociais atingidos pela tragédia divergiram prontalmente acerca do modo como a tutela jurisdicional para o caso deveria ser buscado, rompendo com a ideia, tradicionalmente defendida, de que os direitos coletivos são indivisíveis e de que a satisfação de um significa, automaticamente, a satisfação de todos, como tradicionalmente pensava a doutrina brasileira do processo coletivo.**”<sup>36</sup>

Similarmente, o caso BRASKEM deve ser entendido como um típico exemplo de conflito coletivo de natureza irradiada, em razão das diversas maneiras como os variados subgrupos sociais atingidos pela subsidência (direta ou indiretamente) buscam a tutela coletiva

Inexiste, então, uma solução única a ser capitaneada isoladamente por um legitimado extraordinário em prol de todas as vítimas, dentre as quais estão pessoas físicas, pessoas jurídicas sem fins lucrativos, pessoas jurídicas que exerciam atividades empresariais e as próprias entidades públicas.

---

<sup>35</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 334-335, 2018.

<sup>36</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 4ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 47-48.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

À vista disso, não há motivo para que a negociação a respeito da forma e do conteúdo da reparação dos direitos coletivos *lato sensu* seja construída sem escutar a voz dos subgrupos que experienciaram o desastre de maneira heterogênea.

#### 4.2. BOA-FÉ OBJETIVA ENQUANTO PRECEITO FUNDAMENTAL.

Nesse contexto da boa-fé objetiva e de seus deveres anexos, aplica-se o mesmo raciocínio desenvolvido no famoso caso Riggs v. Palmer (22 N.E. 188, 115 N.Y. 506).

Em síntese, o caso citado envolveu a disputa pela herança de Francis B. Palmer, assassinado pelo seu neto que temia ser excluído do testamento. Na ausência de precedente e de previsão legal similar à do art. 1.814, I, do Código Civil brasileiro<sup>37</sup>, discutiu-se a respeito da possibilidade da sucessão diante do crime praticado.

A decisão tomada pela Corte de Apelações de Nova Iorque pode ser sintetizada no seguinte trecho do posicionamento da maioria escrito pelo juiz Robert Earl:

(...) Além disso, todas as leis bem como todos os contratos podem ser controlados na sua operação e efeito por máximas gerais e fundamentais do *common law*. Ninguém deve poder lucrar com sua própria fraude, ou levar vantagem pelo seu próprio erro, ou para fundar qualquer reivindicação sobre sua própria iniquidade, ou para adquirir propriedade por seu próprio crime. Essas máximas são ditadas por política pública, têm sua fundação no direito universal administrado em todos os países civilizados e não foram superados por leis em lugar nenhum. (...)

A minha visão nesse caso não impõe sobre Elmer nenhuma punição maior ou diferente por seu crime do que a especificada pelo direito. Não lhe retira nenhuma propriedade, mas apenas sustenta que ele não deve adquirir propriedade pelo seu crime e ser recompensado pela sua prática.

---

<sup>37</sup> Art. 1.814. São excluídos da sucessão os herdeiros ou legatários:

I - que houverem sido autores, co-autores ou partícipes de homicídio doloso, ou tentativa deste, contra a pessoa de cuja sucessão se tratar, seu cônjuge, companheiro, ascendente ou descendente;



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(...) (tradução livre)<sup>38</sup>

O caso Riggs foi um dos mais importantes materiais utilizados por Dworkin para desenvolver a sua teoria do direito ao longo dos anos, primeiramente defendendo a existência dos princípios jurídicos e a insustentabilidade do modelo de regras<sup>39</sup>.

Posteriormente, compreendeu que o desacordo na Corte não residia sobre a possibilidade de o direito natural se sobrepor ao direito positivo, mas ao próprio conteúdo do direito – sobre o que o estatuto realmente dizia a respeito da sucessão testamentária<sup>40</sup>.

Trilhando um caminho diferente, Vermeule entende que o caso de Riggs (e da boa-fé objetiva) deve ser interpretado não como uma disputa entre interpretativismo e não interpretativismo, mas como uma disputa a respeito da tradição do direito em busca do bem comum – e por isso a menção a cânones interpretativos e princípios gerais do direito na maioria e no voto dissidente<sup>41</sup>.

Retomando, a citada aplicabilidade do raciocínio decorre do fato que, em ambos os casos e guardadas as devidas proporções a respeito da culpabilidade, ambos os violadores da boa-fé têm títulos textualmente favoráveis (testamento e acordo), mas frontalmente contrários a um princípio geral do direito – o qual não tem natureza extrajurídica, mas propriamente jurídica e estruturante de nossa ordem constitucional.

---

<sup>38</sup> (...)

Besides, all laws as well as all contracts may be controlled in their operation and effect by general, fundamental maxims of the common law. No one shall be permitted to profit by his own fraud, or to take advantage of his own wrong, or to found any claim upon his own iniquity, or to acquire property by his own crime. These maxims are dictated by public policy, have their foundation in universal law administered in all civilized countries, and have nowhere been superseded by statutes. (...)

My view of this case does not inflict upon Elmer any greater or other punishment for his crime than the law specifies. It takes from him no property, but simply holds that he shall not acquire property by his crime, and thus be rewarded for its commission.

(...)

<sup>39</sup>DWORKIN, Ronald, **Taking Rights Seriously**, Cambridge: Harvard University Press, 1977, p. 14–46.

<sup>40</sup>DWORKIN, Ronald, **Law's Empire**, 1. ed. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press, 1986, p. 20.

<sup>41</sup>VERMEULE, Adrian, **Common Good Constitutionalism**, Cambridge: Polity Press, 2022, p. 121.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A presença desse princípio nos demais ramos do direito confirma sua tendência de irradiação, decorrente de sua aplicabilidade como manifestação de uma maneira geral. No direito ambiental, por exemplo, a máxima de que ninguém poderá se beneficiar da própria torpeza se materializa no princípio do poluidor-pagador, que veda que o agente poluidor se aproprie dos ganhos e externalize os prejuízos.

Tal é a força normativa de tal princípio que o Supremo Tribunal Federal possui precedentes que aplicam a boa-fé objetiva na seara da Administração Pública, interessando, ao caso em exame, sua aplicação em ramos do direito que transcendem as relações entre particulares, como ocorreu na ACO nº 3271<sup>42</sup>.

Desse modo, não se trata de sanção pelos ilícitos relacionados ao desastre da subsidência do solo que causou a desocupação, remoção forçada de famílias e violação generalizada de direitos fundamentais. O que se exige, no viés de aplicação do preceito da boa-fé objetiva, é a total impossibilidade de aquisição ou reversão, à causadora do dano, de quaisquer bens ou direitos como decorrência da atividade da própria pessoa jurídica responsável.

Como consequência, deverão ser declaradas inconstitucionais as cláusulas dos acordos que prevêm a aquisição da propriedade, posse ou domínio útil em favor da BRASKEM, como as que se colaciona abaixo:

CLÁUSULA 14. Os pagamentos referentes aos terrenos e edificações pressupõem a transferência do direito sobre o bem à BRASKEM, quando transferível.

CLÁUSULA QUINTA. Este TERMO disciplina a disponibilização dos suportes técnicos e materiais, previstos no Capítulo VI abaixo, além de pagamento de valores a título de compensação aos proprietários e moradores das ÁREAS DE Risco identificadas no Anexo I, conforme Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação que integra o presente (Anexo III).

---

42 (STF - ACO: 3271 DF 0023122-89.2019.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 27/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/05/2022)



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Parágrafo sexto: o valor depositado nos termos do parágrafo quinto somente poderá ser levantado mediante quitação dos montantes relativos à aquisição da propriedade ou do domínio do imóvel e transferência da propriedade ou dos direitos de domínio à BRASKEM.

CLÁUSULA NONA. Após assumir a posse dos imóveis a serem desocupados e dos que já estão desocupados, na forma deste Termo, a BRASKEM adotará, nesses Imóveis, as medidas recomendadas pelas autoridades competentes para controle e para impedir a proliferação de espécies sinantrópicas e vetores de doenças transmissíveis às pessoas e aos animais, sem prejuízo das medidas a serem adotadas pelo Poder Público competente.

CLÁUSULA 13. Observadas as cláusulas do Capítulo X deste TERMO sobre a inexistência, por ora, de responsabilidade da BRASKEM e não reconhecimento de responsabilidade por parte dela, para viabilizar a desocupação prevista no presente TERMO, a BRASKEM compromete-se a pagar valores equivalentes aos danos morais e materiais(i) dos proprietários e moradores dos imóveis desocupados nas ÁREAS DE Risco; (ii) dos indivíduos que exerciam atividade econômica nas ÁREAS DE RISCO ("BENEFICIÁRIOS"), conforme acordos individuais entre os Beneficiários e a BRASKEM, que serão homologados pelo Juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas, nos mesmos critérios adotados no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população situada na ÁREA DE RESGUARDO.

Parágrafo primeiro: o montante a ser ofertado em valores equivalentes a danos materiais deverá contemplar, além do valor da propriedade do terreno ou da posse regular dele, o valor das construções e das benfeitorias existentes, devendo ser acompanhado de proposta suficientemente clara, que será formulada exclusivamente para fins de acordo e não vinculará eventual e futura avaliação judicial dos imóveis, na hipótese de não aceitação.

CLÁUSULA 48.

Enquanto não implementado o Plano de Melhorias de Compliance Socioambiental, a BRASKEM compromete-se a não iniciar novas atividades de extração de sal-gema, inclusive nos Municípios de Maceió, Paripueira e Barra de Santo Antônio.

Não se exige muito esforço para notar que as cláusulas mencionadas permitem a aquisição da propriedade dos bens, em favor da causadora dos danos.

Tais disposições são frontalmente contrárias à máxima da boa-fé objetiva, considerando que, ao fim, a transferência dos bens à BRASKEM poderia gerar a absurda





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

situação de que a responsável pela catástrofe poderia auferir lucros como resultado de sua conduta ilícita – inclusive compensando os gastos referentes às reparações pecuniárias acordadas.

Não há dúvidas de que esse objetivo da BRASKEM viola o padrão de conduta guiado pela lealdade e na probidade decorrente da boa-fé objetiva, que deveria ser observado inclusive durante a execução dos acordos.

Assim, os deveres acessórios constituem cláusulas implícitas, que regem todas as relações jurídicas, como preceitos fundamentais de interpretação, informação e aplicação do ordenamento jurídico.

Oportuno registrar que, desde que foi dada publicidade ao desastre causado pela BRASKEM, há o sentimento de repulsa social generalizado, manifestado em diversas frentes. A comoção social decorrente dos efeitos da tragédia é, inquestionavelmente, pública e geral, tendo ganhado proporções nacionais após o rompimento da Mina 18. Cite-se, como exemplo, matérias em alguns dos mais notórios meios de comunicação, como CNN, UOL, BBC, Globo, dentre outros<sup>43</sup>.

Ressalte-se que a previsão de transferência dos bens e imóveis à BRASKEM, acaso se tornasse conhecida para além da seara jurídica, certamente ampliaria a comoção popular contra as lesões aos direitos fundamentais das vítimas da subsidência.

Nesse contexto, a ocorrência de dano moral coletivo corresponde a uma hipótese de lesão injusta e intolerável à valores fundamentais da sociedade. Dentre estes, não há dúvidas de que a moradia, a memória, os laços comunitários, o direito à identidade, aos princípios da proteção do sítio e da proteção do entorno, dentre outros inúmeros

---

<sup>43</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/o-que-se-sabe-sobre-o-rompimento-da-mina-18-em-maceio/>; <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/12/10/mina-18-BRASKEM-rompimento.htm>; <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/12/11/desastre-em-maceio-entenda-o-que-provocou-o-rompimento-de-mina-de-sal-gema-da-BRASKEM.ghtml>; <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c2e2e0yz04eo>; <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2023/12/10/fotos-como-era-como-ficou-local-mina-braskem-maceio-rompimento.ghtml>.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

valores violados pela desocupação em massa de bairros inteiros, configuram tal lesão injusta e intolerável.

Logo, deve incidir, sobre o comportamento das partes que firmaram os acordos impugnados, o preceito da boa-fé objetiva, impedindo o locupletamento da pessoa jurídica responsável pelo dano. A jurisprudência dos Tribunais Superiores é sólida no sentido da aplicação do princípio, em variados ramos do direito e espécies de relações jurídicas. Vejamos:

EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OMISSÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999. VANTAGEM REMUNERATÓRIA RECEBIDA DE BOA-FÉ POR SIGNIFICATIVO LAPSO TEMPORAL. PRECEDENTES. 1. Verificadas razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos moldes do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, cumpre ao Supremo Tribunal Federal harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de preceitos outros da Lei Maior que, sem essa providência, seriam feridos caso atribuída eficácia retroativa ou plena à decisão: notadamente a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva. 2. O caráter alimentar da vantagem remuneratória recebida de boa-fé, por significativo lapso temporal, impõe a incidência do art. 27 da Lei nº 9.868/1999 para restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 64, parágrafo único, da Lei nº 13.417/2010 do Estado do Rio Grande do Sul, assentando a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos, a título de adicional de dedicação exclusiva, pelos servidores extranumerários em exercício na Secretaria de Saúde estadual, até a data da publicação do acórdão embargado (31.5.2017). Precedentes. 3. Embargos de declaração acolhidos em parte para fins de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. (ADI 4884 ED, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-214 DIVULG 05-10-2018 PUBLIC 08-10-2018)



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

EMENTA Embargos de declaração em recurso extraordinário. Repercussão Geral. Tema nº 779. Omissão. Modulação dos efeitos. Vantagem remuneratória recebida de boa-fé por significativo período. Precedentes. 1. Aplica-se o teto constitucional à remuneração de substitutos (interinos) designados para o exercício de função notarial e registral em serventias extrajudiciais. 2. Verificadas razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, **cumpre ao Supremo Tribunal Federal considerar os preceitos da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé objetiva**, para fins de modulação dos efeitos de acórdão proferido em sede de repercussão geral. Precedentes. 2. Embargos de declaração conhecidos e parcialmente providos, modulando-se os efeitos do acórdão embargado a partir da data em que foi encerrada a sessão de julgamento virtual (21/8/20). (RE 808202 ED, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 15-12-2021 PUBLIC 16-12-2021)

EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OMISSÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999. ATUAÇÃO DE PROCURADOR DE ESTADO CHEFE E SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO POR SIGNIFICATIVO LAPSO TEMPORAL. CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO POR PARTE DO GOVERNADOR DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA DOS ATOS E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA DOS JURISDICIONADOS. PRECEDENTES JUDICIAIS. 1. Verificadas razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos termos do que prescreve o art. 27 da Lei nº 9.868/1999, **cumpre ao Supremo Tribunal Federal harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de outros preceitos constitucionais, como a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva**. A não tomada desse pronunciamento jurisdicional ao atribuir eficácia retroativa ou plena à decisão implicaria danos irreversíveis a tais valores constitucionais. 2. A confiança justificada e a segurança jurídica dos atos praticados pelos representantes do Estado, em sua defesa jurídica judicial e extrajudicial, impõe a incidência do art. 27 da Lei nº



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

9.868/1999 para restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, de modo a assegurar a perfectibilidade dos atos praticados pelo Procuradores de Estado, exercentes dos cargos de Procurador Chefe de Estado e Subprocurador-Geral do Estado, até a data da publicação do acórdão embargado, dia 19.6.2009. Precedentes judiciais formados pelo Plenário desse Supremo Tribunal Federal. 3. Embargos de declaração acolhidos para fins de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. (ADI 2682 ED, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 02-10-2019 PUBLIC 03-10-2019)

Nesse viés, deverá ser declarada a inconstitucionalidade das cláusulas que permitiriam, pela pessoa jurídica causadora do dano ambiental, a aquisição da propriedade, posse ou domínio útil dos bens e direitos envolvidos no desastre de subsidência do solo, ocorrido em decorrência da atividade de mineração, tratado nos autos.

Ainda nessa linha, e em comunhão ao já referido direito fundamental ao devido processo legal em sua vertente substantiva, há que se reconhecer que a solução da transferência da propriedade dos imóveis à empresa que causou o dano, em virtude do qual se deu a indenização – por meio de absolutamente reprovável de compra e venda – constitui solução absolutamente injusta, na medida em que convola a obrigação de indenizar em verdadeira ação de especulação imobiliária, a permitir que em momento futuro aquilo que foi um dano ao meio ambiente se converta em lucrativo negócio jurídico.

Outrossim, nesse mesmo talante, há que se reconhecer que essa inconstitucionalidade abrange diretamente os acordos celebrados com o poder público, e por arrastamento todos os acordos deles decorrentes, celebrados com entes públicos ou privados, cujo objetivo seja a indenização pelos danos causados pela atividade da empresa BRASKEM.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**4.2.1. Direito Fundamental ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado e Princípio do Poluidor-pagador.**

A Constituição Federal de 1988 alçou ao *status* constitucional o direito fundamental difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, titularizado pela presente e pelas futuras gerações, dedicando-lhe um capítulo específico, *verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet adverte que “*Ao declarar ser a qualidade ambiental essencial a uma vida humana saudável e digna, o constituinte consignou no pacto constitucional sua escolha de incluir a proteção ambiental entre os valores permanentes e fundamentais da República brasileira. Portanto, eventual medida de caráter retrocessivo, ou seja, que resulte em limitação da proteção ambiental, de passar por rigoroso exame no que diz com a sua legitimidade constitucional*”<sup>44</sup>.

Como elemento salutar à manutenção desse direito fundamental, o ordenamento jurídico pátrio consagra, em seu artigo 4º, VII da Lei 6.938/81, que versa Política Nacional do Meio Ambiente, o princípio do poluidor-pagador ou da responsabilidade, também sinalizado no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92):

Princípio 16: Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

---

<sup>44</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Pag. 794).



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trata-se de princípio que também adquiriu sustentação constitucional com o advento da Carta de 1988, cristalizado nos §§ 2º e 3º de seu art. 225:

Art. 225 (...)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, **independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

Nesse compasso, na oportunidade do julgamento da ADPF 101, a Suprema Corte confirmou que os “§§ 2º e 3º do art. 225 da Constituição da República conferiram *status constitucional ao princípio do poluidor-pagador, ao obrigar o poluidor/explorador a recuperar e reparar o dano ambiental decorrente de sua ação ou omissão*”.

Nessa perspectiva, pontua José Rubens Morato Leite<sup>45</sup>:

A responsabilidade civil ambiental não cuida apenas da reparação de direitos intersubjetivos, própria da responsabilidade civil clássica: **nela está implícita uma função preventiva e precaucional, com o desestímulo das atividades poluidoras pela possibilidade de sanções, a internalização dos custos ambientais, o caráter pedagógico da responsabilização**, o estímulo ao aumento de investimentos em tecnologia e a restrição da instalação e funcionamento de empresas ambientalmente irresponsáveis.

(...)

**O preceito segundo o qual o degradador deve suportar financeiramente todos os custos relativos à reparação do dano causado caracteriza o princípio do poluidor-pagador. Trata-se de atenuar a injustiça resultante da má utilização dos recursos ambientais, ou a socialização do lucro, que sobrecarrega a sociedade com os efeitos ambientais negativos resultantes das**

---

<sup>45</sup> Comentário ao artigo 225 §3º, VII. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2018. p. 2.207-2.208.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**relações de produção e consumo, mediante a exigência da obrigação de reparação dos danos ambientais da forma mais completa possível**almejando o retorno ao status quo ante.

Tendo em vista que o desenvolvimento da atividade econômica, a despeito da observância de eventuais condicionantes estabelecidas pelo Poder Público, implica em externalidades negativas suportadas por toda a sociedade, o princípio constitucional do poluidor-pagador apregoa a necessidade de atribuição, ao agente econômico, da responsabilidade pelo custeio desse impacto socioambiental. Evita-se, destarte, a privatização dos lucros e socialização das perdas.

Nesse sentido, extrai-se do arcabouço normativo constitucional (art. 225, §§ 2º e 3º, da CF), à luz da hermenêutica jurídico-ambiental permeada pelo princípio *in dubio pro natura*, a imposição de que a reparação do dano seja integral, conduzindo o meio ambiente ao *status quo ante* e compensando-se as degradações ambientais irreversíveis.

Trata-se de um corolário do reconhecimento constitucional de proteção integral ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cenário culminou no reconhecimento pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de um verdadeiro princípio da reparação integral, colhido diretamente da Constituição Federal:

**7. Imposta, pela Constituição, a tutela ecológica efetiva, adequada e tempestiva (art. 225),** procede afirmar a preferência pelas formas de tutela preventivas – que se voltam a impedir que o próprio ilícito ocorra, e possivelmente o próprio dano – ou, no caso da ocorrência de evento danoso, **pela tutela repressiva na forma específica, é dizer, in natura, a buscar a reparação integral do dano e, tanto quanto possível, o retorno à integridade ecológica.** Essas preferências normativas, contudo, não excluem a tutela ressarcitória em pecúnia. Ao contrário, perfeitamente cumuláveis as diferentes formas de tutela para alcançar a proteção e a reparação integrais do meio ambiente.

Assentada essas premissas, verifica-se a incidência de vício de inconstitucionalidade sobre as cláusulas dos acordos firmados que atribuem a propriedade



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ou domínio útil dos terrenos e edificações impactados à BRASKEM (CLÁUSULA 14ª do Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco e CLÁUSULA 58 do Acordo Socioambiental), como uma espécie de condição pelo cumprimento das obrigações constitucionalmente atribuídas à empresa, independentemente de culpa e muito menos “contraprestação”.

A rigor, a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a partir dos princípios do poluidor-pagador e da reparação integral, impõem que todos os danos provocados ao meio ambiente natural, artificial, cultural ou do trabalho sejam reparados ou compensados *in totum*, independentemente de qualquer contraprestação estatal ou condicionamento prévio.

Sob o enfoque do princípio da precaução, a quantificação do montante indenizável é tarefa demasiadamente complexa diante da incerteza técnica-científica que paira sobre os impactos do desastre geológico, especialmente os futuros. Desse cenário, extrai-se a incompatibilidade das cláusulas que estabelecem quitação geral sobre dano desconhecido em toda sua extensão com o referido princípio constitucional, também admitido na jurisprudência da Suprema Corte.

É fato notório que o valor nominal da reparação – desconsiderando o abatimento do incremento patrimonial decorrente da aquisição dos imóveis – não foi integral, conforme se observa das notícias veiculadas em diversos veículos de comunicação. A imensidão dos danos provocado em cotejo com as simplórias indenizações tabeladas recebidas e aquisição da área pela BRASKEM provocou uma profunda sensação de injustiça e impunibilidade nos cidadãos alagoanos, perpetuando os abalos psíquicos e financeiros.

Não bastasse isso, a CLÁUSULA 14ª do Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco afirma que “*Os pagamentos referentes aos terrenos e edificações **pressupõem** a transferência do direito sobre o bem à BRASKEM, quando transferível*”.

De largada, observa-se que a quantificação do real custo da reparação ambiental pela BRASKEM pressupõe a subtração do montante patrimonial por ela





ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

adquirido, considerando o valor de mercado futuro após a revitalização da área. Esse cenário evidencia, ainda mais, a ausência de reparação integral do dano.

Ademais, a referida cláusula implanta heterodoxo caráter sinalagmático que conflita com o dever constitucional do poluidor de reparar integralmente o dano por ele provocado, na medida em que o ordenamento jurídico-ambiental dispensa qualquer exigência, condição ou contraprestação estatal para tal mister.

A expressão “pressupõem” utilizada redundante na possível conclusão de que a não transferência do direito sobre os imóveis implicará na dispensa do dever – repita-se, constitucionalmente atribuído à BRASKEM, quanto poluidora – de recuperação do dano ambiental nos termos pactuados no acordo, situação agravada com a cláusula de quitação ilimitada das obrigações contida naquele instrumento.

Ainda, a aquisição dos imóveis constante das aéreas impactadas pela BRASKEM por meio das cláusulas objurgadas implica em nítido incremento patrimonial à poluidora, o que, também sob esse viés, milita contra o preceito constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*) e o decorrente princípio do poluidor-pagador, especialmente quanto ao seu caráter dissuasório dos ilícitos ambientais.

Isso porque a possibilidade de aquisição de todos os imóveis integrantes de vários bairros da cidade-mãe de uma metrópole pode tornar a prática do ilícito ambiental atraente, sob a perspectiva puramente individualista e patrimonial, o que conflita com a pretensão constitucional de desestimular as práticas poluidoras, especialmente as de grande impacto, em tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O acordo terminou por resultar, tal como apontado linhas acima, em um verdadeiro investimento imobiliário pela poluidora, altamente lucrativo, na medida em que a aquisição dos imóveis se deu por um valor demasiadamente inferior à avaliação mercadológica então vigente, justamente, em razão do ilícito ambiental praticado pela própria adquirente beneficiada, em uma aplicação do *tu quoque* na esfera ambiental.



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Acerca do caráter pedagógico do dever de reparação integral do poluidor-pagador, ponderou a Corte Cidadã, em aresto relatado pelo eminente Ministro Herman Benjamin, autoridade em matéria ambiental:

“A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa. Daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável "risco ou custo do negócio", acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.”

(STJ - REsp: 1198727/MG, Rel.: Min. HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 14/08/2012, 2ª TURMA, DJe 09/05/2013)

Não se desconhece que o PARÁGRAFO SEGUNDO da CLÁUSULA 58 do Acordo Socioambiental prevê que a BRASKEM se compromete a não edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira, objeto do Termo de Acordo celebrado em 03 de janeiro de 2020.

Contudo, a parte final desse parágrafo a ressalva de que **“após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta venha a ocorrer, isso venha a ser permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió — AL”**.

Uma vez ocorrida a estabilização da área, inexistirá qualquer razão para que não seja permitida a sua ocupação comercial e residencial pelo plano diretor, especialmente por se tratar de região bem localizada nas proximidades do centro de uma cidade-mãe de uma região metropolitana em crescente expansão urbana.

Em tal hipótese, a empresa poluidora poderá explorar economicamente a região, obtendo prováveis lucros potencialmente superiores aos custos advindos da



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

reparação ambiental prevista nos acordos, reforçado por um mercado imobiliário “estressado”, mais um efeito do dano ambiental por ela provocado.

Nesse sentido, o entendimento desta c. Suprema Corte tem se guiado no sentido da inconstitucionalidade material das normas mitigadoras da tutela constitucionalmente deferida ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em sua vertente da proibição da proteção deficiente (*Untermassverbot*), como corolário do princípio da proporcionalidade. A propósito:

“Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. **A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental,** da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material caracterizada. (...)”

(ADI 4529, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022)

Dessa forma, o ato do Poder Público que confere flexibilização ou benefícios ao poluidor, em mitigação do dever de reparação integral do dano, incorre em inconstitucionalidade material por configurar proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em síntese, a exploração na área afetada pelo dano ambiental ocorre há décadas, período em que houve, de um lado, o compartilhamento das externalidades negativas culminando no dano ambiental e, de outro, o acúmulo de riquezas privatizadas pela BRASKEM e suas antecessoras.

A contraposição desse cenário com o valor das indenizações e a consequente aquisição dos imóveis afetados, evidencia a incompletude dos valores dispendidos para obtenção da quitação “integral”, de modo que as cláusulas do acordo objurgadas violam o preceito constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(art. 225, *caput*) e os decorrentes princípios do poluidor-pagador e da reparação integral do dano ambiental (art. 225, §§ 2º e 3º).

Portanto, diante da especificidade do caso entelado, há que se reconhecer que, a uma: não se poderia cogitar sequer a transferência dos imóveis afetados pelo dano causado pela poluidora; e a duas: ainda que se admitisse medida desse jaez, haveria que se reconhecer, sob pena de patente ofensa aos princípios constitucionais já referidos, que se estabelecesse obrigação de não realizar qualquer uso de natureza comercial ou residencial, que pudesse implicar no auferimento de ainda mais lucro em decorrência da atividade danosa.

## **5 - DOS PEDIDOS.**

Ante o exposto, o Governador do Estado postula:

1. O conhecimento da presente ADPF em sua totalidade;
2. A intimação das autoridades que ensejaram os atos impugnados;
3. A fixação de data para declarações das vítimas da BRASKEM em audiência pública;
4. A abertura de prazo para participação de *amici curiae*;
5. Após o prazo para informações, seja concedida vista ao Procurador-Geral da República;
6. Que a ADPF seja julgada procedente *in totum*, de maneira a:
  - a. Declarar que os atos impugnados lesionam os preceitos fundamentais da boa-fé objetiva (e da vedação de se valer



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da própria torpeza), do pacto federativo, da dignidade da pessoa humana, da cidadania, do pluralismo político, da participação democrática, do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, da isonomia, do devido processo legal substantivo, do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do dever de reparação dos danos causados pela mineração.

- b. Declarar a inconstitucionalidade das cláusulas que deram quitação irrestrita à BRASKEM, quais sejam:
  - i. As cláusulas 35, 41 e 17 do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco (Direitos Individuais Homogêneos) e decisão homologatória no processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000;
  - ii. As cláusulas 54, 69, *caput*, §§ 1º a 6º, 81, *caput* e parágrafo primeiro, e 95, *caput* e §§1º a 4º, Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000;
  - iii. As cláusulas 1.1 e 7.1 do Termo de Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000;
  - iv. As cláusulas oitava e nona do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

destinadas à Requalificação da Área do Flexal (Direitos Individuais Homogêneos e Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000;

- v. quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como espécie de quitação à BRASKEM pelos danos causados pela subsidência do solo.
- c. Declarar a inconstitucionalidade das cláusulas que permitiram a transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada:
  - i. A cláusula 14 do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco”, homologado no Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores); e
  - ii. A cláusula 58, *caput* e parágrafo segundo, do “Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental”, homologado no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (“ACP Socioambiental”);
  - iii. quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como autorizativas da transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada;
- d. Declaração, por arrastamento, da inconstitucionalidade de cláusulas de quaisquer acordos celebrados visando a



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

indenização de vítimas que preveja a transferência da propriedade de imóveis, públicos ou particulares, à BRASKEM, como medida compensatória de eventual indenização paga às vítimas;

- e. Fixar interpretação conforme a Constituição de todos os acordos firmados no âmbito do caso BRASKEM, de forma a evitar qualquer interpretação que permita a quitação total da BRASKEM em relação às lesões causadas aos direitos coletivos, a transferência de propriedade e a exploração econômica da área devastada;

Pede deferimento.

De Maceió para Brasília, 12 de dezembro de 2023.

**PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS**  
GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

**SAMYA SURUAGY DO AMARAL**  
PROCURADORA-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

**EVANDRO PIRES  
DE LEMOS JUNIOR**

**EVANDRO PIRES DE LEMOS JÚNIOR**  
Subprocurador-Geral do Estado de Alagoas

Assinado de forma digital por  
EVANDRO PIRES DE LEMOS  
JUNIOR  
Dados: 2023.12.12 22:48:56  
-03'00'

**PEDRO JOSÉ COSTA MELO**  
Procurador de Estado



ESTADO DE ALAGOAS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**JOÃO CÁSSIO ADILEU MIRANDA**  
Procurador de Estado

**JOÃO RODRIGO DOLABELLA**  
Procurador de Estado

**GUSTAVO HENRIQUE MARANHÃO LIMA**  
Procurador de Estado

**HECTOR CAVALCANTI CHAMBERLAIN**  
Procurador de Estado



6855680v20

08038.012863/2023-17



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco F, Edifício Palácio da Agricultura - Bairro Asa Norte - CEP 70040-908 - Brasília - DF - www.dpu.def.br  
Sede da Defensoria Pública da União

**OFÍCIO - Nº 47/2024 - DPU/GABDPGF DPGU**

Brasília, 06 de fevereiro de 2024.

A Sua Excelência o Senhor  
**LUÍS ROBERTO BARROSO**  
Presidente do Supremo Tribunal Federal  
Supremo Tribunal Federal  
Praça dos Três Poderes, s/n  
CEP 70175-900 - Brasília-DF

Supremo Tribunal Federal STFDigital

**07/02/2024 14:45 0010439****Assunto: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1105.****Referência:** Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 08038.012863/2023-17.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Ao tempo em que cumprimento Vossa Excelência, em nome da **Defensoria Pública da União**, apresento a título de **informações** o documento anexo em atenção ao Ofício Eletrônico n.º 245/2024, do Supremo Tribunal Federal, nos autos do processo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1105, que foi impetrada pelo Governador do Estado de Alagoas.

Atenciosamente,

**LEONARDO CARDOSO DE MAGALHÃES**  
Defensor Público-Geral Federal



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Cardoso de Magalhães, Defensor Público-Geral Federal**, em 07/02/2024, às 12:40, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **6855680** e o  
código CRC **5C0745C2**.

---





DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

Rua Jangadeiros Alagoanos, nº 1481 - Bairro Pajuçara - CEP 57030-000 - Maceió - AL - www.dpu.def.br

## PETIÇÃO

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA RELATORA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

### Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1105

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, no exercício da sua missão constitucional (CF/88, art. 134, caput) e legal (LC 80/94 e LC 132/09), através do Defensor Público Federal signatário, vem, perante Vossa Excelência, apresentar as seguintes **informações** nos presentes autos, em obediência à requisição formulada no Ofício Eletrônico nº 245/2024 do Supremo Tribunal Federal.

#### 1. Síntese dos fatos:

O Governador do Estado de Alagoas, Sr. Paulo Suruagy do Amaral Dantas, ajuizou a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1105 em face dos acordos celebrados extrajudicialmente e homologados nos autos **dos processos nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (“ACP dos Moradores”)**, 0806577- 74.2019.4.05.8000 (“ACP Sociambiental”) e **0812904-30.2022.4.05.8000 (“Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal”)**, **especificamente contra: a) as cláusulas que conferem ampla, geral e irrestrita quitação ao poluidor pelos danos causados pela atividade de mineração da empresa BRASKEM no Município de Maceió/AL; b) as cláusulas que autorizam a aquisição da propriedade e a exploração econômica da área afetada pelo poluidor.**

Segundo o autor, *"a presente ação de controle concentrado de constitucionalidade não pretende a invalidação de todos os termos dos acordos questionados, mas apenas o reconhecimento da inconstitucionalidade das cláusulas que impedem a integral reparação dos direitos transindividuais e individuais homogêneos afetados pelos ilícitos praticados pela BRASKEM, bem como das cláusulas que autorizam a mineradora a se tornar proprietária e explorar economicamente a região por ela devastada".*

Passo a prestar as devidas informações no que diz respeito à atuação da DPU no caso Braskem.

#### 2. Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (“ACP dos Moradores”):

Segundo a petição inicial, o Termo de Acordo firmado entre as instituições públicas (DPU, MPF, MPE e DPE) versou sobre direitos individuais homogêneos dos atingidos, mas, para sua adesão, haveria obrigatoriamente a contrapartida da concessão de *"quitação integral de todos os danos decorrentes do evento causado pela Braskem"*. Essa interpretação é extraída das cláusulas 35ª, 41ª e 17ª do aludido acordo, senão vejamos:



**CLÁUSULA 35ª.** Na hipótese de restar demonstrada a responsabilidade da BRASKEM pelos prejuízos decorrentes dos impactos BPM, os pagamentos feitos aos moradores e demais pessoas com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos serão considerados como quitação integral por todos os prejuízos materiais e morais sofridos por esses proprietários e moradores, que não serão alcançados por eventual e futura sentença de procedência dos pedidos indenizatórios formulados na ACP nº 0803836-61.2019.4.05.8000.

**CLÁUSULA 41ª.** Sob pena de recebimento em duplicidade, os proprietários e moradores **indenizados em decorrência e na forma prevista neste TERMO** não serão alcançados por eventual e futura sentença de procedência dos pedidos indenizatórios formulados na ação civil pública nº 0803836-61.2019.4.05.8000, considerando-se os valores recebidos com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos como quitação integral por todos os prejuízos sofridos por esses moradores.

**CLAUSULA 17ª.** Se os moradores, o proprietário ou o titular dos direitos de domínio sobre o imóvel optarem pelo recebimento do **Valor Único**, esse montante será considerado o pagamento integral por todos os prejuízos sofridos por esses proprietários e moradores, inclusive danos morais e materiais, e não haverá o pagamento de qualquer outro valor, seja a que título for.

Ainda nos termos da exordial, o Estado de Alagoas alega que:

"a não concordância com os termos do PCF exigia que os moradores recorressem ao Judiciário para a tutela do seu direito à justa indenização. Moradores que estavam, muitas vezes, em situação de necessidade, pois haviam sido obrigados a deixar suas casas em razão da subsidência do solo.

Criou-se, assim, cláusula que, no Direito do Consumidor, seria tida **como abusiva**, ao fazer com que a parte hipossuficiente na relação jurídica – que ali residia e teve sua vida completamente modificada pela conduta da BRASKEM – **se veja obrigada a aderir a um programa criado pela causadora do dano, onde terá que optar entre aceitar uma proposta subvalorizada ou aguardar o tempo de um litígio individual**, para ter condições financeiras de dar continuidade a sua vida com um mínimo de dignidade.

Neste quadro, não se nega que o referido acordo teve o mérito de permitir a rápida realocação da população atingida, o que certamente pode ter sido responsável por salvar muitas vidas, evitando uma tragédia ainda maior. Contudo, a cláusula que condiciona a percepção dos valores à quitação integral de **todo e qualquer dano**, material ou moral, **bem como qualquer outro prejuízo**, seja a que título for, revela-se ofensiva aos preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da cidadania, do pluralismo político, da participação democrática, do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, da isonomia e do devido processo legal substantivo, como será desenvolvido nos tópicos subsequentes".

As alegações do Estado de Alagoas não procedem.

**Numa perspectiva literal**, percebe-se que a quitação **não é ampla, geral e irrestrita, de forma a abranger todo e qualquer dano causado pela atividade de mineração da empresa BRASKEM no Município de Maceió/AL**. Na verdade, a cláusula é bastante clara ao ressaltar que a quitação se refere aos pagamentos realizados pela Braskem em favor de moradores e demais pessoas **com "FUNDAMENTO NESTE TERMO"** ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos.



E qual seria o fundamento do termo de acordo firmado na "ACP dos moradores"?

O acordo contém 55 cláusulas, mas o Estado de Alagoas controverte especificamente sobre as cláusulas que dizem respeito ao pagamento de indenizações.

Importante destacar que a Defesa Civil do Município, em conjunto com a Defesa Civil Nacional, sob a orientação do Serviço Geológico do Brasil - CPRM, instituiu, em junho de 2019, o Mapa de Setorização de Danos, com identificação de 02 (duas) áreas de risco decorrentes do problema ambiental causado pela Braskem, quais sejam: 1) área de criticidade 00 (onde há a necessidade de realocação dos atingidos com urgência para garantia da vida e integridade física); 2) área de criticidade 01 (a linha prioritária de ação é o monitoramento, não havendo necessidade de interdição urgente dos imóveis).

Em 02 de janeiro de 2020, as instituições públicas (DPU, DPE, MPF e MPE) firmaram termo de acordo parcial com a Braskem, garantindo, assim, o direito à justa indenização e realocação com dignidade em favor de 17.000 (dezessete mil) pessoas, cujos imóveis, seja para moradia ou comercial, figuravam na área de risco com linha prioritária de realocação (criticidade 00), ou seja, encerrando o litígio para 50% da área de risco.

Considerando que, à época, a instabilidade do solo persistia e o evento geológico se caracteriza como dinâmico, as instituições pactuaram cláusulas de retaguarda para defesa da população na hipótese de evolução da área de risco:

1. Cláusula Quarta: criação da Junta Técnica, composta por membros da Defesa Civil Municipal, Nacional e representante da Braskem, para avaliação de imóveis com risco estrutural localizados na área de criticidade 01, e, caso positivo, inserção do atingido no Programa de Compensação Financeira - PCF;
2. Parágrafo Quinto da Cláusula Quarta: Na hipótese de atualização do Mapa de Setorização e de Linha de Ações Prioritárias, as partes poderiam acionar o mecanismo para pactuar aditivo ao termo de acordo, a fim de incluir novos imóveis no PCF;
3. Parágrafo Sétimo da Cláusula 24ª: Na hipótese de ocorrência de situações supervenientes e excepcionais, de extrema gravidade, não prevista no termo de acordo, mas que dependa de atuação emergencial, a Braskem será intimada a aportar o valor adicional em dinheiro, suficiente para fazer frente às despesas decorrentes, sob pena de configuração de descumprimento.

Em 14 de janeiro de 2020, foi realizada audiência pública no Ginásio da Escola Moreira e Silva, para explicação aos atingidos sobre o termo de acordo firmado entre as instituições (DPU, DPE, MPF e MPE) e Braskem.

Ao longo do ano de 2020, as instituições signatárias realizaram diversas reuniões técnicas de acompanhamento e fiscalização da execução do termo de acordo, que, na DPU, é realizado no PAJ nº 2020/036-00418. Foram firmadas 28 (vinte e oito) resoluções entre as partes com o intuito de disciplinar e aperfeiçoar as regras relacionadas à execução do acordo, especialmente: a) para definição de cronograma de ingresso do imóvel nas etapas de selagem, desocupação e compensação; b) incorporação de novas áreas no mapa de risco; c) prazos de reanálise e devolutiva aos assistidos do PCF que solicitem reavaliação da proposta de compensação apresentada pela Braskem; d) mecanismo do parecer técnico independente, dentre outros.

Em 30 de dezembro de 2020, com a divulgação da 4ª versão do Mapa de Ações Prioritárias, foi firmado o 2º aditivo do termo de acordo, garantindo o direito à indenização e os benefícios temporários da realocação para todos os imóveis da área de risco, seja de regiões de linha prioritária de realocação e também da área de monitoramento, alcançando, assim, mais de 60.000 (sessenta mil) pessoas, conforme se depreende do processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000.

Em observância da peculiar dinamicidade do evento geológico, o 2º aditivo do acordo promoveu, por meio da cláusula 4ª, a substituição da Junta Técnica pelo Comitê de Acompanhamento Técnico, com a finalidade de:



- I) a definição e instalação de sistemas e equipamentos de medição para as áreas do Mapa de Linhas de Ações Prioritárias – Versão 4 e adjacentes, em adição à rede atual, definidos em comum acordo entre os membros do Comitê de Acompanhamento Técnico e a serem custeados pela Braskem;
- II) acompanhar uma equipe multidisciplinar que atuará nas áreas do Mapa de Linhas de Ações Prioritárias – Versão 4 e adjacentes, com o objetivo de mapeamento de possíveis manifestações geológicas, a ser custeada pela Braskem; e
- III) após os cinco anos, avaliar a necessidade de continuidade das atividades do Comitê de Acompanhamento Técnico, apresentando relatório fundamentado, o qual será objeto de deliberação entre as Partes.

O parágrafo sexto da cláusula 6º instituiu um negócio jurídico processual, com preservação e aproveitamento dos atos processuais já praticados em caso de necessidade de ajuizamento de nova ação civil pública para inclusão de novas áreas no mapa de risco. Além de novas regras sobre pleitos de antecipação de valores, seja para imóveis de caráter residencial (§ 4º e 5º da Cláusula 7) ou empresarial (Cláusula 8), esclarecimento sobre dano moral (§ 4º da Cláusula 13ª), foi também determinado à Braskem o aporte adicional de 1 bilhão em decorrência das obrigações assumidas no aditivo (cláusula 24ª).

Para cumprimento deste acordo indenizatório, a Braskem foi obrigada a instituir o Programa de Compensação Financeira (PCF) como instrumento de execução extrajudicial dos acordos individuais dos atingidos (moradores e comerciantes).

No PCF, existem 02 fluxos: a) fluxo da desocupação, a partir do qual o atingido que adere ao acordo recebe benefícios temporários para desocupar o imóvel na área de risco e obter a realocação provisória com dignidade (cláusula décima); b) fluxo da compensação, em que o atingido, obrigatoriamente com assistência jurídica de advogado ou defensor público, inicia o processo de diálogo sobre os danos decorrentes da desocupação forçada causada pela Braskem. Neste processo extrajudicial e de natureza dialética, ambas as partes podem produzir provas sobre os respectivos danos e, ao final, caso haja concordância, o acordo é homologado judicialmente, sendo efetivamente pagas as indenizações em 30 (trinta) dias. Caso haja divergência, é possível solicitar a revisão extrajudicial, com apresentação de novos documentos, e, ainda permanecendo a divergência, o caso pode ser encaminhado à Justiça Federal por ambas as partes, para liquidação dos danos morais ou materiais. Neste caso, o processo judicial já inicia na fase de execução e a Braskem é obrigada a arcar com as custas da perícia sobre o imóvel (cláusula quinta).

Importante frisar o fundamento para construção da referida Cláusula 17ª, que diz respeito à possibilidade de pagamento de Valor Único ao atingido.

O Mapa de Risco abrange 05 bairros de Maceió/AL, quais sejam, Bom Parto, Bebedouro, Farol, Mutange e Pinheiro. Embora sejam vizinhos ou próximos, as características desses bairros não são uniformes, havendo bastante diferença especialmente em relação ao porte e à estrutura física de imóveis. Como exemplo, cita-se o bairro do Mutange, em que na área de risco havia diversas casas construídas na encosta à base de taipa, de forma irregular. Essa situação também se apresentava na área de risco do bairro do Bom Parto. Por outro lado, os imóveis localizados na área de risco do Pinheiro, Farol e Bebedouro apresentavam porte considerável e de maior valor.

Com efeito, para aqueles atingidos que viviam em imóveis precários, com baixíssimo valor patrimonial, foi instituída a possibilidade de recebimento do valor único, em torno de R\$ 81.500,00 (oitenta e um mil e quinhentos reais). Esse valor não foi estipulado de forma aleatória. Era o valor base para construção do imóvel no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, faixa 1. Inclusive, antes do acordo, havia a intenção de realocar os atingidos que residiam no Mutange para unidades habitacionais do PMCMV que estavam sendo entregues em 2019 na capital. Mas, após o acordo, sendo a Braskem a responsável, não seria legítimo o encaminhamento dos atingidos aos habitacionais, especialmente porque havia (há) uma lista prévia de cadastrados diante do déficit habitacional de Maceió, que seriam prejudicados caso essa hipótese ocorresse.

Destaca-se que, na oportunidade, a preocupação das instituições públicas relacionava-se com a baixa valoração desses imóveis e que, em razão disso, os atingidos, após receberem a indenização da Braskem, pudessem se encontrar em situação de não ter condições financeiras de adquirir outro imóvel em local seguro. Por exemplo, considerando que o atingido reside em casa de taipa ou lona na área de risco, se o valor do dano material for igual a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), somado ao pagamento do dano



moral (em média 40 mil), o cidadão não teria condições de adquirir outra moradia em padrão adequado. Neste caso, o valor único de R\$ 81.500,00, incluído dano material e moral, é mais vantajoso. Por outro lado, esse não é um fluxo vantajoso para quem tinha imóvel misto, ainda que precário (comercial e residencial), pois os lucros cessantes decorrentes da paralisação da atividade econômica, somado com o valor do imóvel e do dano moral, provavelmente alcançaria patamar superior ao do referido valor fixo.

Trata-se de um fluxo opcional, cabendo ao atingido a faculdade de escolhê-lo, auxiliado pelo advogado ou defensor público. Neste fluxo, há maior celeridade quanto ao pagamento da indenização, pois dispensa o trabalho de perícia do imóvel pela Braskem.

Feita essa digressão, ressalta-se que, **em nenhuma das hipóteses levantadas pelo Estado de Alagoas**, a quitação é ampla, geral e irrestrita.

Certamente, o que se discute, a partir do termo de acordo firmado na "ACP dos moradores", são os danos relacionados ao valor do imóvel interditado (dano material), danos morais (tendo como fato gerador a perda da propriedade e a desocupação forçada), danos econômicos dos comerciantes (danos emergentes e lucros cessantes em razão da interrupção da atividade econômica). Com efeito, evidentemente que, se houver convergência entre as partes, é natural que seja estabelecida quitação no âmbito do acordo em relação aos danos deliberados, a fim de garantir segurança jurídica ao acordo individual. Por outro lado, a quitação não pode ser motivo para travar qualquer espécie de negociação superveniente interpartes no que concerne a objeto não pactuado anteriormente.

Aprofundando o objeto, a experiência prática da atuação da DPU no caso Braskem revela que a alegação do Estado é totalmente infundada.

Para tanto, destaca-se os seguintes casos concretos, senão vejamos.

A partir dos elementos probatórios colhidos sobre os impactos decorrentes da mineração em face do processo educacional de crianças e adolescentes de 05 (cinco) escolas municipais afetadas (Escola Municipal Radialista Edécio Lopes, Escola Municipal Padre Brandão Lima, Centro Municipal de Educação Infantil Luiz Calheiros Júnior, Escola Municipal Major Bonifácio, Centro Municipal de Educação Infantil Vereador Braga Neto), foi instaurado o PAJ nº 2021/036-00571 para aprofundar o diagnóstico sobre efeitos negativos causados pela realocação escolar compulsória, especialmente por conta do déficit de aprendizagem, questão do transporte e evasão escolar e possível trabalho infantil.

Importante frisar que, após requisição da DPU, o Município de Maceió produziu o "Estudo Socioeconômico e Educacional das Escolas Municipais Situadas na Área de Risco", que vem subsidiando a atuação da Defensoria no escopo de garantir a justa compensação aos alunos.

Esse procedimento está em fase avançada de diálogo entre DPU, MPF, MPE, Braskem e Secretaria de Educação do Município, para fins de avaliar os impactos da desocupação forçada sobre a aprendizagem e em face do desenvolvimento socioemocional dos alunos das escolas municipais, e, posteriormente, construir soluções para recompor as perdas educacionais e sociais do público-alvo, mediante propostas de compensação.

Menciona-se que o público-alvo dessa negociação extrajudicial é essencialmente alunos que residiam em imóveis que figuravam dentro da área de risco e eram próximos às escolas interditadas. Ou seja, são alunos que, em conjunto com seu núcleo familiar, passaram pelo Programa de Compensação Financeira e, provavelmente, os representantes legais firmaram acordo com a Braskem, recebendo indenização pelos respectivos danos materiais e morais.

Excelência, se houvesse quitação geral, ampla e irrestrita, as instituições públicas não estariam em mesa de negociação extrajudicial com a empresa. Evidente que a quitação da "ACP dos moradores" não abrange essa negociação, pois os fatos geradores dos danos são distintos. O que se discute nessa negociação superveniente é o dano ao projeto de vida dos estudantes e como a empresa deve compensá-lo.

Por outro lado, recentemente, diante do cenário de colapso da mina 18, a Capitania dos Portos em Alagoas interditou a navegabilidade em parte da Lagoa Mundaú, o que vem comprometendo a garantia da subsistência de pescadores e marisqueiras da região. A DPU, em conjunto com a Federação dos Pescadores de Alagoas e a Confederação Nacional, está em tratativa com a Braskem para concessão de auxílio financeiro aos atingidos. Neste caso, mais uma vez, vislumbra-se que a quitação da "ACP dos moradores" não abrange essa negociação, pois os fatos geradores dos danos são distintos.



Destaca-se também que, em 24 de novembro de 2023, diante da comunicação pela Defesa Civil Municipal e Nacional sobre a ampliação da área de risco (Mapa Versão 5), a DPU, MPF, e MPE/AL ajuizaram nova ação civil pública em face da Braskem e do Município de Maceió, tendo como objetivo obter provimento jurisdicional para determinar aos Réus:

a) A concessão da tutela de evidência para que seja determinado ao Município de Maceió: a.1) Publicar o Mapa de Linhas de Ações Prioritárias – Versão 05, nos termos da documentação encaminhada às instituições (Ofício nº 774/2023), devidamente acompanhado do plano de comunicação apto a garantir o direito de informação adequado aos atingidos; a.2) e Elaborar o plano de ações para endereçamento das questões pertinentes à identificação das vias e equipamentos públicos situados na região e outras situações necessárias.

b) A concessão da tutela de evidência para que seja determinado à Braskem: b.1) Incluir no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da Braskem todos os atingidos cujos imóveis estão localizados na área definida como criticidade 00 pelo Mapa de Linha de Ações Prioritárias – Versão 5 emitido pela Defesa Civil ano 2023, garantindo a justa e integral indenização por danos morais e materiais, além dos benefícios temporários para viabilizar a realocação com dignidade, com a atualização monetária correspondente; b.2) e viabilizar a inclusão facultativa no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da Braskem de todos os atingidos cujos imóveis estão localizados na área definida como criticidade 01 pelo Mapa de Linha de Ações Prioritárias – Versão 5 emitido pela Defesa Civil ano 2023, garantindo a justa e integral indenização por danos morais e materiais, além dos benefícios temporários para viabilizar a realocação com dignidade, com a atualização monetária correspondente; b.3) e instituir, sob a faculdade do atingido cujo imóvel se localiza na área de criticidade 01, Programa de Reparação do Dano Material provocado pela desvalorização do imóvel, bem como o dano moral sofrido em decorrência da inclusão do imóvel na Mapa de Linha de Ações Prioritárias – Versão 5 e em razão do rebaixamento da qualidade de vida, em valor a ser definido em sede de liquidação de sentença, sem a necessidade de desocupação/realocação, cujo valor mínimo poderá ser fixado por esse juízo. b.4) e contratar empresa independente e especializada para a identificação do dano material dos imóveis na hipótese de decisão do atingido de permanência na região com perfil de monitoramento (criticidade 01), conforme item a.3; b.5) e contratar assessoria técnica independente e especializada, a fim de dar suporte ao atingido na avaliação dos cenários e tomada de decisão acerca de sua realocação ou permanência na área, segundo os critérios acima descritos.

A tutela de evidência foi deferida pelo Juízo Federal de primeiro grau em 30 de novembro de 2023, mas a Braskem conseguiu obter efeito suspensivo perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região. A questão está na iminência de ser decidida pelo TRF5, em sede de agravo de instrumento.

Frise-se que, nessa nova ação, não há controvérsia sobre direito de quitação diante da superveniência do mapa versão 5.

Além disso, ressalta-se que a atuação da DPU não se restringiu à defesa de direitos e interesses de pessoas cujos imóveis se encontravam dentro do mapa de risco. Com base em critérios técnicos e científicos, foi estabelecido o limite de abrangência geográfica da subsidência no mapa de risco da defesa civil. Ocorre que, diante da magnitude do evento, os danos decorrentes da mineração não se restringem ao perímetro da área de risco.

Em 25 de março de 2021, foi divulgada em mídia local a notícia de que *“as companhias seguradoras não estão emitindo apólices de seguro para os imóveis localizados no Bairro Pinheiro e áreas adjacentes, devido à possibilidade de danos físicos decorrentes do abalo sísmico ocorrido naquela região da cidade de Maceió”*.



É relevante frisar que a aludida restrição securitária se aplica a imóveis que estão localizados fora da área de risco, definida pelo Mapa de Setorização de Danos da Defesa Civil de Maceió/AL.

A DPU entende que a fixação de margem de segurança praticada pelas companhias seguradoras ofende diretamente direitos básicos do consumidor, além de violar o direito social à moradia, os princípios gerais da atividade econômica, bem como afeta negativamente a valorização de imóveis e interfere na política urbana de Maceió/AL. Por isso, foi ajuizada a ação civil pública nº 0815244-78.2021.4.05.8000 contra a CEF, SUSEP, companhias seguradoras e, subsidiariamente, em face da Braskem.

Recentemente, a Justiça Federal julgou parcialmente procedente a pretensão, declarando a ilegalidade das condutas praticadas pelas seguradoras, determinando que se abstenham de aplicar margem de segurança, de forma genérica, abstrata, sem respaldo técnico, além do Mapa de Ações Prioritárias definido pela Defesa Civil Municipal, bem como declarou a nulidade dos atos de negativas ou declínio de cobertura securitária com base exclusivamente na referida margem de segurança.

**Evidencia-se que, tanto a partir de uma interpretação literal desarmada e com base em experiências do caso concreto, não há quitação geral, ampla e irrestrita em favor da Braskem decorrente do referido acordo.**

**Também não merece respaldo jurídico o pleito da parte autora quanto ao "reconhecimento da inconstitucionalidade das cláusulas que impedem a integral reparação dos direitos transindividuais e individuais homogêneos afetados pelos ilícitos praticados pela BRASKEM".**

Frise-se que, a partir do acordo firmado na "ACP dos moradores", restou-se garantido o direito à desocupação com dignidade e discussão sobre o pagamento de indenizações justas aos atingidos. Embora as instituições públicas tenham atuado prioritariamente para garantir a dignidade de moradores e comerciantes da região, é certo que na área de risco também há imóveis e equipamentos de natureza pública e social, que também foram beneficiados pelos efeitos jurídicos produzidos pelo referido acordo.

Nesse sentido, no parágrafo segundo da Cláusula Quinta do Acordo, restou pacificado que *"não se aplica o disposto neste Termo aos grandes equipamentos, assim considerados os imóveis ou instalações que pressupõem providências especiais para sua desocupação, tais como as Instalações de Saúde (como hospitais, clínicas, unidades de saúde), as Instalações de Educação (como creches, escolas e universidades), as Autarquias e Órgãos Públicos, as Concessionárias e Equipamentos de Serviços Públicos, bem como as Pessoas Jurídicas de Direito Privado de maior porte"*.

Em outras palavras, os "grandes equipamentos", cujas características merecem tratamento negocial e jurídico específicos, serão aferidos por fluxos próprios e individualizados, para fins de pagamento das respectivas indenizações.

O Estado de Alagoas ostenta diversos equipamentos públicos abrangidos pela área de risco e vem dialogando com a empresa para obter as devidas reparações. Em resposta de ofício recente, a Braskem prestou os seguintes esclarecimentos:

**1) Há mesa de negociação extrajudicial instaurada entre o Estado de Alagoas e a Braskem para tratativas de indenizações de bens públicos de natureza estadual, cujos imóveis estão situados na área de risco (criticidade 00 e 01)?**

Sim, existe. A BRASKEM e o Estado de Alagoas têm realizado reuniões periódicas para o tratamento deste assunto. É importante mencionar que a Braskem intenta indenizar o Estado de Alagoas, tanto a administração direta quanto a indireta, pelos bens públicos impactados pelo fenômeno geológico desde 2020, ocasião em que requereu a instauração de procedimento administrativo perante a CPRAC para tal finalidade (SEI nº. E:01204.0000002132/2020). Embora tenham sido mantidas conversas com diversas secretarias estaduais, no âmbito deste procedimento as partes evoluíram apenas para a realocação do Instituto de Meio Ambiente do Estado de Alagoas - IMA, anteriormente localizado na área de criticidade 00. Em relação a este tópico específico, cabe ressaltar que o Estado de Alagoas ajuizou em 04/03/2023 a ação judicial autuada sob o nº 0708080-



72.2023.8.02.0001, em trâmite perante a 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Pública, pretendendo ser indenizado pelos bens públicos afetados pelo fenômeno, além de outros impactos que alega ter suportado. Contudo, a existência da discussão no âmbito judicial não encerrou as tratativas entre as partes, que ainda estão em negociação para tentar chegar a um consenso a respeito dos danos suportados pelo Estado de Alagoas pela existência de bens públicos na região afetada pela subsidência.

**2) Em caso positivo, especificar quais grandes equipamentos estão em negociação e o termo inicial das discussões:**

A BRASKEM vem buscando e mantendo diálogo com o Estado de Alagoas desde o ano de 2020, seja por meio das Secretarias Estaduais, Autarquias ou Casa Civil. Em 2023 foi instituído uma Comissão de Trabalho com representantes do Estado de Alagoas, para a qual foram direcionadas todas as discussões a respeito das indenizações do Estado, entre outras demandas. Desde outubro de 2023, o Estado de Alagoas, por meio da Comissão de Trabalho, vem mantendo conversas com a Braskem sobre os bens públicos de natureza estadual, tendo as partes iniciado as tratativas pelas demandas das empresas públicas estaduais Gás de Alagoas S.A. – ALGÁS e Companhia de Saneamento de Alagoas – CASAL, assim como do HEPR.

Destaca-se, nesse cenário, o caso do Hospital Escola Portugal Ramalho, que constitui o único hospital psiquiátrico público de Alagoas, servindo de referência para prestação de serviços de saúde mental para público-alvo de todo estado de Alagoas. Esse hospital é de natureza estadual e figura dentro do Mapa de Ações Prioritárias, situando-se na área de monitoramento do bairro do Farol (criticidade 01).

Visando tratar dessa problemática, em 07 de maio de 2021, as instituições signatárias (DPU e MPF) se reuniram com representantes do HEPR e da Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas - UNCISAL, oportunidade em que os gestores manifestaram preocupações com a continuidade da prestação do serviço público no local, tipificado como de risco e com estrutura física visivelmente deficitária, fatores que agravariam e impactariam negativamente na saúde mental dos pacientes e dos próprios servidores. Além disso, os gestores alertaram as instituições sobre possível resistência da Braskem para fins de garantir a justa indenização e realocação do Hospital, sob o argumento de que o equipamento público estaria em situação de monitoramento (criticidade 01).

Nesse sentido, conforme teor do Ofício nº 84/2021, datado de 08 de setembro de 2021, o HEPR informou que:

"informamos que realizamos com a Braskem diretamente ou mediados por outros órgãos de garantia de direitos. Mas, a mesma não se declara responsável pelos danos estruturais identificados na unidade e nem com a realocação e indenização à UNCISAL pelo imóvel HEPR. A BRASKEM, portanto, compromete-se apenas a assumir, perante a UNCISAL, contratar e pagar as obras e de serviços emergenciais de recuperação de estruturas de concreto, alvenarias e afins aplicando soluções técnicas adequadas às patologias identificadas no HEPR, as quais se encontram expressas no próprio escopo anexo ao Termo de Cooperação Técnica proposto pela BRASKEM. Tal escopo, em anexo (anexo 01) expressa a situação atual do HEPR no que se refere às suas condições estruturais. Porém, o processo de subsidência do solo, provocado pela exploração de sal-gema pela empresa petroquímica Braskem, vai além de danos estruturais. Há relatos de afetação na saúde mental dos trabalhadores do HEPR, haja vista o Inquérito Civil IC 000450.2019.19.000/9 no Ministério Público do Trabalho".

Ocorre que, em 22 de outubro de 2021, a Braskem prestou informações à UNCISAL e à SESAU assumindo o compromisso de indenizar a Universidade pelo imóvel onde está em funcionamento



o Hospital Portugal Ramalho, inobstante o equipamento público estar localizado em área de monitoramento (criticidade 01).

A partir daí, foram instauradas tratativas extrajudiciais entre UNCISAL, HEPR e Braskem. Através da Portaria nº 4989/2021, em novembro de 2021 foi designado o Grupo de Trabalho na UNCISAL para diligências técnicas e jurídicas com a BRASKEM, no que concerne às intervenções essenciais ao HEPR.

Em conformidade com as tratativas extrajudiciais, em 22 de junho de 2023, o Governador do Estado submeteu à Assembleia Legislativa de Alagoas – ALE o Projeto de Lei nº 401/2023, com a seguinte mensagem:

Senhor Presidente,

Tenho a honra de submeter à consideração dessa Egrégia Casa Legislativa o Projeto de Lei que “Autoriza o Estado de Alagoas a alienar o imóvel público ou o direito sobre o imóvel público ou ainda promover a cessão de direitos possessórios sobre os imóveis públicos a que faz referência, na hipótese que menciona.” Como é de conhecimento público, as atividades desenvolvidas pela BRASKEN ao longo de décadas causou um prejuízo de grande monta à cidade de Maceió e ao Estado de Alagoas, com o afundamento de toda uma região da cidade, no entorno do Bairro do Pinheiro. Com o objetivo de tentar ressarcir os danos causados ao Estado, iniciou-se um procedimento de autocomposição, conduzido pela Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos na Procuradoria Geral do Estado – PGE, representando Alagoas e a BRASKEN. O presente prospecto legislativo decorre do procedimento de autocomposição conduzido pela Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da Procuradoria Geral do Estado – PGE em representação ao Estado de Alagoas e a BRASKEN, em razão do afundamento causado na região do Bairro do Pinheiro, no qual as partes estão envidando esforços para retirar o Hospital Portugal Ramalho do local onde atualmente funciona e coloca-lo em plenas condições de funcionamento na região do Jaraguá ou Pajuçara, bem como realocar as Escolas Estaduais atingidas. **Ressalte-se que o Estado de Alagoas ingressou recentemente com ação judicial em face da BRASKEN buscando o ressarcimento dos prejuízos causados em razão do afundamento na região do Bairro do Pinheiro, porém, não foi incluído na ação judicial o procedimento de autocomposição, no qual se busca uma solução vantajosa para o Estado de Alagoas, com a construção de um novo hospital, em pleno funcionamento, a ser feito pela BRASKEN.** Na certeza de contar com a valiosa atenção de Vossa Excelência e vossos dignos Pares para a aprovação do Projeto de Lei em questão, aproveito o ensejo para renovar protestos de consideração e apreço. PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS Governador

PROJETO DE LEI Nº /2023

**AUTORIZA O ESTADO DE ALAGOAS A ALIENAR O IMÓVEL PÚBLICO OU O DIREITO SOBRE O IMÓVEL PÚBLICO OU AINDA PROMOVER A CESSÃO DE DIREITOS POSSESSÓRIOS SOBRE IMÓVEIS PÚBLICOS A QUE FAZ REFERÊNCIA, NA HIPÓTESE QUE MENCIONA. A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS decreta: Art. 1º Fica o Estado de Alagoas autorizado a alienar os imóveis públicos ou o direito sobre os imóveis públicos ou ainda promover a cessão de direitos possessórios sobre os seguintes imóveis públicos, na hipótese de ser celebrado termo de autocomposição administrativa ou judicial pelo Estado de Alagoas:**

**I – Hospital Portugal Ramalho; e**

**II – Escolas Estaduais localizadas na zona de criticidade “00”, definida pela Defesa Civil, e que tiveram de ser realocadas.**

Parágrafo único. A autorização constante do caput é restrita à hipótese de celebração de termo de autocomposição, administrativa ou judicial, cuja origem sejam os problemas geológicos que acometem diversos bairros de



Maceió, Alagoas, com extensão devidamente definida pela Defesa Civil. Art. 2º A lista das Escolas Estaduais mencionadas no inciso II, do art. 1º desta Lei será definida pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio SEPLAG e pela Secretaria de Estado da Educação – SEDUC e constará expressamente do Termo de autocomposição. Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O referido projeto de lei foi devidamente aprovado pela ALE, sendo submetido à sanção do Governador.

Ocorre que, em 29 de agosto de 2023, o Governador do Estado de Alagoas decidiu por vetar integralmente o PL anteriormente enviado. Vejamos a mensagem:

MENSAGEM Nº 60/2023 Maceió, 29 de agosto de 2023. Senhor Presidente, Reporto-me a Vossa Excelência para comunicar que, nos termos do § 1º do art. 89 da Constituição Estadual, decidi vetar totalmente o Projeto de Lei nº 401/2023 que “Autoriza o Estado de Alagoas a alienar o imóvel público ou o direito sobre o imóvel público ou ainda promover a cessão de direitos possessórios sobre os imóveis públicos a que faz referência, na hipótese que menciona.”, pelas razões adiante aduzidas. Razões do veto: Apesar dos elevados propósitos de deliberação do Poder Legislativo quanto à matéria disposta no Projeto de Lei nº 401/2023, sua sanção não se apresenta possível diante da existência de contrariedade ao interesse público. Nos termos do § 1º do art. 89 da Constituição Estadual, se o Governador do Estado considerar o Projeto de Lei aprovado pelo Poder Legislativo Estadual, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo, total ou parcialmente. O prospecto legislativo, ao dispor sobre alienação de imóvel público ou o direito sobre imóvel público ou ainda a cessão de direitos possessórios sobre os imóveis públicos elencados, após aprofundada análise, apresenta descompasso ao interesse público. Essa, Senhor Presidente, é a razão que me levou a vetar totalmente o Projeto de Lei nº 401/2023, por contrariedade ao interesse público, a qual submeto à apreciação dos Senhores Membros da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS Governador

Sabe-se que, atualmente, a Braskem sinalizou ao estado sobre a relativização da necessidade de transferência de titularidade do HEPR, para fins de conclusão do acordo específico. Mas, recentemente, o estado de Alagoas informou à imprensa que "só é possível discutir a situação da área que envolve o hospital e as demais unidades do Estado como um todo e não em partes fracionadas, "como quer a Braskem" (<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/01/15/hospital-psiquiatico-maceio.htm>).

Com efeito, constata-se que a cláusula de quitação não impede ao Estado de Alagoas de obter a reparação integral sobre os respectivos danos.

Do ponto de vista jurídico, importante garantir a segurança jurídica do acordo indenizatório, por conta da incidência da coisa julgada material.

Destaca-se que, ao firmar o referido acordo, as instituições públicas instituíram com a Braskem uma espécie de norma jurídica genérica, de ordem coletiva, garantindo o direito à compensação justa aos atingidos e os meios de efetivação. Ocorre que, cada atingido interessado em se submeter à via do acordo, precisa detalhar sua situação jurídica individualizada perante a Braskem, obrigatoriamente através de assistência jurídica a ser prestada por defensor público ou advogados, para obter a respectiva indenização. Nesse processo dialético de liquidação individual extrajudicial, em caso de divergência sobre as propostas apresentadas pela Braskem, seja por suposta insuficiência do dano material e moral, o atingido pode, além de pleitear revisão administrativa, com apresentação de laudos particulares, submeter o caso ao Poder Judiciário tão somente para que este diga qual o real valor devido à família ou ao empreendedor.



Relevante dizer que, se o atingido aceitou a proposta da Braskem e o acordo foi homologado judicialmente, a persistência da irresignação do cidadão quanto aos valores recebidos não tem o condão de gerar a anulação do acordo coletivo. Na verdade, incumbe ao atingido, se for o caso, tentar anular o acordo individual homologado, através de ação individual própria, com indicação dos pressupostos legais para anulação de negócio jurídico.

Atualmente, mais de 18 mil propostas de acordo foram ofertadas e aceitas no âmbito do referido Programa, com índice de aceitação de 99%. Apenas 127 propostas foram recusadas.

Registre-se que, no Brasil, não há precedentes jurídicos preventivos para lidar e solucionar com celeridade e urgência um problema tão complexo, como o caso Braskem, sendo certo que o Sistema Judicial Brasileiro, através das normas previstas no Código de Processo Civil, não está preparado normativamente para resolver com celeridade problemas ambientais complexos, que exigem realocação de pessoas com urgência, e pagamento célere das indenizações.

Nesse panorama, as vidas e bem-estar dos atingidos não poderiam ficar suspensos até a resolução definitiva, após discussões em 04 instâncias, perante o Judiciário. Por isso, reafirma-se a relevância do acordo indenizatório.

### **3. Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal (Direitos Individuais Homogêneos e Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000:**

Segundo o Estado de Alagoas, "nesta avença, e mais uma vez sem que todos os anseios dos subgrupos afetados pela BRASKEM tivessem oportunidade de se manifestar, ou os demais Entes Federativos pudessem participar da solução do problema, os Entes Públicos signatários do acordo deram não apenas ampla quitação quanto às lesões coletivas causadas pela mineradora, como também previram um mecanismo de compensação financeira dos moradores **ainda mais cruel** do que o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação – PCF, previsto pelo “Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco”, homologado na “ACP dos Moradores”.

Pois bem.

O caso Flexal é bastante complexo e emblemático.

Em janeiro de 2021, os moradores residentes nas regiões do Flexal de Baixo, Flexal de Cima e Quebradas, localizadas no bairro do Bebedouro, requereram a intervenção das instituições públicas para a garantia de direitos violados.

Essa comunidade, que abrange cerca de 2.700 famílias, encontra-se, atualmente, em situação de “ilhamento socioeconômico”.

Embora a região não esteja situada na área de risco, conforme relatórios técnicos da Defesa civil Municipal e CPRM, a situação é emblemática porque todos os equipamentos públicos e sociais, que serviam de referência à comunidade, foram realocados, pois figuravam dentro do mapa de risco. A título de exemplo, tem-se a escola municipal Major Bonifácio e o posto de saúde.

A princípio, a DPU instaurou o PAJ nº 2021/036-01504, para viabilizar o saque do FGTS em favor da comunidade, assim como foi procedido em relação às regiões abrangidas na área de risco. Foi proposta a ação nº 0813154-97.2021.4.05.8000, porém foi julgada improcedente sob a justificativa de que a região não estaria na área de risco. Em razão disso, foi interposto recurso ao Tribunal Regional da 5ª Região, que manteve a sentença de improcedência.

Também foi instaurado o PAJ nº 2021/036-01909, com a finalidade de garantir o direito à compensação individual e coletiva em favor da comunidade. A primeira reunião realizada pela Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal com participação de representantes da comunidade ocorreu em janeiro de 2021. A partir de então, realizaram--se, ao menos, 23 reuniões sobre a temática, dentre as quais 9 contaram com a presença de representantes de moradores dos Flexais. Além disso, várias inspeções in loco foram realizadas.

As queixas da população versavam sobre a dificuldade de acesso aos serviços de educação, saúde e à assistência social; diminuição de acesso ao transporte público; ausência de iluminação



e limpeza da região; fechamento de estabelecimentos comerciais fora do Mapa, mas que guarneciam as necessidades dos que permaneceram; e diminuição do fluxo de consumidores nos estabelecimentos que permanecem na região. Destacou-se também a deficiência na segurança pública, mencionando-se o aumento da sensação de insegurança, justificado pela diminuição de circulação de pessoas na região em razão da realocação e pela omissão estatal na manutenção de serviços públicos essenciais como a iluminação e limpeza urbana.

Nesse cenário, a “maioria” dos atingidos ilhados pleiteava o direito à realocação, com inclusão dos moradores e comerciantes da região no Programa de Compensação Financeira, querendo, assim, tratamento semelhante ao destinado em favor daqueles cujos imóveis figuravam na área de risco definido pela Defesa Civil. Por outro lado, a “minoría” revelou interesse em permanência na área, desde que os serviços públicos e sociais fossem restabelecidos.

A fim de compreender os aspectos humanos e sociais inerentes à comunidade dos Flexais, produziu-se um laudo antropológico. O laudo elaborado pelo perito, integrante do corpo técnico do MPF, confeccionado após a visita das residências situadas nas ruas Tobias Barreto (Flexal de Baixo) e Faustino Silveira (Flexal de Cima), constatou:

- a) Baixa representatividade das associações na área;
- b) Existência de uma população tradicional na região (São Pedro), composta por pescadores e marisqueiros, os quais fazem jus a todos os direitos inerentes a essa condição, inclusive os previstos na Convenção nº 169 da OIT;
- c) Vocalização por parte de 74% da população do anseio de realocação, 20% do desejo de revitalização e 6% em dúvida;
- d) Insatisfação da população quanto às informações oficiais sobre o caso e a situação dos Flexais, o que tem fomentado a radicalização de interesses e opiniões entre lideranças e moradores.

No desenvolvimento do laudo pericial, estimou-se que dos 74% que anseiam por realocação, apenas 20% assim o fazem de forma rígida (núcleo duro da realocação), representando 14% do total dos pesquisados.

Sobre esse grupo o perito afirma: “Não admite outra possibilidade e tampouco reflete sobre possíveis consequências advindas de uma realocação com uma indenização injusta. Estes, demonstram terem tomado uma decisão que não poderá ser mudada, e, possivelmente, tal postura advém do desgaste emocional que a tragédia impôs, mas, segundo informações, também da radicalização de interesses promovida nos grupos de WhatsApp alimentada pela falta de informações oficiais e periódicas sobre o assunto”.

Da mesma forma, o núcleo duro da revitalização totalizaria 4%. Seguindo no raciocínio, o grupo maleável (seja por revitalização ou realocação), que estaria disposto a ouvir informações oficiais para emitir uma opinião qualificada, comporia uma maioria esmagadora de 369 famílias, 82% do total.

Na sequência, a Defesa Civil Municipal e Nacional, em conjunto com o Serviço Geológico do Brasil (SGB/CPRM), em 14 de julho de 2022, publicou a Nota Técnica Conjunta nº 01/2022, através da qual concluíram que “as regiões denominadas como Flexal de cima e Flexal de baixo, **não atendem os critérios que vêm sendo adotados para adição no Mapa de Linha de Ações Prioritárias, porém é notória que a população ali presente se encontra afetada por efeitos sociais e econômicos causados pelo processo de subsidência devido à mineração de salgema**”.

De posse do laudo antropológico, DPU, MPF e MP/AL impulsionaram tratativas com a empresa Braskem na busca da composição de uma solução extrajudicial, que abrangesse todos os interesses envolvidos. Nesse panorama, a solução híbrida – garantia simultânea do direito à realocação e do direito à revitalização bairro – foi exaustivamente discutida.

Verificou-se forte resistência da Braskem e a inviabilidade jurídica para impor judicialmente a realocação como medida prioritária.

Diante da resistência da Braskem quanto à efetivação da realocação como medida urgente e prioritária, a DPU entendeu que as chances de vitória judicial em ação coletiva com pleito



principal de realocação seriam ínfimas. Isso porque a realocação é uma medida ambiental extrema, devendo ser aplicada em último caso, após exauridas todas as alternativas, quando há risco à vida ou à integridade física de moradores, guardado o nexo de causalidade com a mineração. Aliás, o direito ambiental preconiza que, na hipótese de violação ao meio ambiente, deve-se prestigiar prioritariamente as medidas de restabelecimento do estado anterior (*stato quo ante*). Com efeito, se não há risco geológico na região dos Flexais e se revela viável a revitalização/requalificação, através do restabelecimento dos serviços públicos e devolução dos equipamentos sociais, entende-se que essa é a medida mais adequada ao caso concreto. Somado ao processo de revitalização, as instituições compreenderam que o dano interino (violação cometida desde o ilhamento socioeconômico até a efetiva revitalização da região) deveria ser indenizado pela Braskem. Nesse caso, o fato gerador da indenização consiste no rebaixamento da qualidade de vida dos atingidos. Não se trata de indenização por perda de propriedade ou deslocamento forçado.

No mais, o esvaziamento de mais uma porção territorial de Maceió traria novos desdobramentos, seja pela existência de novas bordas do Mapa, que pleiteariam a saída e a própria mutilação da cidade em sequência; seja pelo deslocamento das pessoas para regiões que já sofrem pela recepção dos realocados área de risco e que os serviços públicos já precisam ser redimensionados.

Ademais, em caso de êxito na realocação, diante da ausência de risco geológico na região, a Braskem – diferentemente do que ocorre com os imóveis desocupados na área de risco – teria a disponibilidade para usar toda aquela área para fins econômicos, o que seria moralmente ilegítimo admitir essa alternativa como medida prioritária.

No dia 03 de agosto de 2022, representantes da Defensoria Pública da União (DPU), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público de Alagoas (MP/AL) receberam grupos de moradores para uma reunião presencial na sede da Procuradoria da República em Alagoas. Na ocasião, donas de casa, comerciantes e pescadores que residem no bairro puderam tirar suas dúvidas sobre a situação dos Flexais e, de modo especial, sobre os estudos divulgados pela CPRM e Defesas Cíveis Nacional e Municipal que mantêm a região fora do mapa de linhas e ações prioritárias, bem como sobre os caminhos que seriam trilhados pelas instituições na busca pela revitalização/requalificação da região.

Sob a ótica da litigância estratégica, a Defensoria Pública da União (DPU) e os Ministérios Públicos Federal (MPF) e Estadual de Alagoas (MPAL) firmaram acordo<sup>19</sup> com a Braskem e a Prefeitura de Maceió (AL) para Implementação de Medidas Socioeconômicas Destinadas à Requalificação da Área do Flexal, homologado no dia 26 de outubro de 2022 pela Justiça Federal nos autos da ação civil pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000.

No acordo, foram previstas 23 (vinte e três) ações sociourbanísticas de requalificação dos Flexais, que devem ser financiadas e executadas pela Braskem, com apoio do Município em 24 (vinte e quatro) meses:

1. Realização de Cadastro Multifinalitário da população da área da poligonal da DCM (Flexais e parte da Marquês de Abrantes) para definição de todas as medidas de requalificação incluindo congelamento da área (selagem). Dentre estas medidas estão mapeamento da saúde no Flexal para suporte das atividades nas unidades de saúde, mapeamento educacional e assistência social e cadastro de usuários para o transporte gratuito.
2. Implementação de Diálogo com a Comunidade, para ações de inclusão e participação da população, mediante contribuições para as definições de concepção e implantação dos equipamentos de requalificação urbana. O diálogo ocorrerá por meio de realização de oficinas e reuniões em que serão abordadas as composições dos projetos que envolvam intervenções urbanas;
3. Execução prioritária da demolição das edificações no percurso de entrada na área do Flexal (área 01);
4. Implantação de Programa de Limpeza e Conservação da área, incluindo ações de limpeza de pontos de acúmulo de resíduos e entulho, ações de pintura de meio fio e capina e campanhas de conservação da limpeza urbana;



5. Adequação da iluminação pública com a instalação e/ou troca de lâmpadas por lâmpadas de LED nas principais vias da poligonal (Anexo 1) e nas suas vias de acesso. Fornecimento de materiais para trocas dos elementos de iluminação durante o período da requalificação com o objetivo de manter a estrutura de iluminação pública em funcionamento;
6. Implementação de práticas da vigilância solidária, pelo período de 24 meses. Aquisição e cessão de veículos (2 motos e 1 automóvel de passeio) para viabilização de rondas de policiamento comunitário, conforme especificações a serem fornecidas pelo Município de Maceió seguindo os padrões da frota atual;
7. Implantação de escritório técnico local de gerenciamento das ações de Requalificação Urbana e ponto de apoio para a comunidade;
8. Implantação de rota de ônibus complementar gratuito para os moradores dos Flexais, conectando a área do Flexal aos equipamentos de saúde, assistência social e centralidades de Chã da Jaqueira, conforme trajeto definido com o Município de Maceió;
9. Requalificação viária das ruas Tobias Barreto e Faustino da Silveira (faixa de rolamento, calçada, arborização viária, microdrenagem com reparos na macrodrenagem, se necessário, iluminação pública, ciclovias/ciclorotas e paradas de ônibus), seguindo os padrões estabelecidos no Acordo de mobilidade.
10. Implantação de Programa de Prevenção de Pragas na área do Flexal, seguindo as diretrizes da vigilância sanitária;
11. Instalação de Unidade Básica de Saúde - UBS no Flexal, classificação: Porte I, com mobiliário e equipamentos, conforme diretrizes da SMS. Caso seja necessário, será realizada a desapropriação de imóvel pelo Município de Maceió com recursos da Braskem.
12. Ampliação do atendimento da Casa de Apoio Psicológico (CAP), já implantada para atendimento às pessoas que estavam na área de desocupação, para atender, também, às pessoas situadas na região do Flexal, nos termos do acordo.
13. Requalificação dos espaços livres de lazer – Praça Nossa Senhora das Dores, áreas de canteiro, jardins com a recuperação ou inclusão de equipamentos infantis, de ginástica etc.
14. Implantação do transporte escolar para crianças (ensino fundamental I) na região, conforme mapeamento, rota e procedimentos padrões definidos pela SEMED para atendimento às crianças no período de projeto e construção da escola infantil.
15. Projeto e Construção de equipamento de educação composto por uma creche para crianças (educação infantil de 0 a 3 anos) e uma escola de educação infantil (anos iniciais – até 5º ano), com capacidade que atenda a demanda da poligonal definida no Anexo 01. Caso seja necessário, será realizada a desapropriação de imóvel.
16. Implementação de Programa de Educação Ambiental na área do Flexal considerando a implantação dos projetos de requalificação, envolvendo a população.
17. Projeto e implantação de Pier de acesso à lagoa objetivando o acesso de pescadores e contemplação. Esse equipamento estará integrado ao Centro de Apoio aos Pescadores.
18. Implantação de espaço para feira com 20 boxes na Rua Tobias Barreto, com funcionamento fixo ou itinerante, a ser indicado pelo Município de Maceió;
19. Elaboração de projeto e instalação de Centro de Apoio aos Pescadores, contendo: galpão para guarda de equipamentos dos pescadores; equipamento para conservação e pesagem do pescado e área para a venda de pescado, integrado ao Pier de acesso à lagoa. O projeto arquitetônico e de gestão do equipamento deverão ser desenvolvidos com a participação da comunidade pesqueira;
20. Implantação de Programa de Capacitação Profissional para Jovens em parceria com instituições de ensino profissionalizante, conforme cadastro,



análise e capacitação no SINE ou sistema S. Serão oferecidos cursos profissionalizantes de curta e média duração (até 24 meses de duração) em áreas de interesse da população.

21. Elaboração de Estudo de Viabilidade Econômica e implementação de programa de incentivos para comércio e prestação de serviços.

22. Elaboração de projetos e instalação do Centro Comercial de serviços básicos de pequeno porte, por exemplo, loteria, farmácia, padaria e mercadinho.

23. Desenvolvimento de Plano Urbanístico conceitual das ações 5,7, 8, 9, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 21, contendo com indicação da localização, plano de massas e dimensionamento.

cláusulas: Quanto à indenização financeira aos moradores ilhados, restaram pactuadas as seguintes

CLÁUSULA QUINTA. Em razão de impactos decorrentes da situação de ILHAMENTO, para os ATINGIDOS que residam ou que exerçam atividades empresariais em imóveis localizados na ÁREA DO FLEXAL, a BRASKEM pagará, a título de indenização por danos patrimoniais e extrapatrimoniais, uma parcela única no valor de R\$ 25.000,00 por núcleo familiar ou estabelecimento empresarial ("PARCELA ÚNICA"), sem possibilidade de cumulação.

Parágrafo Primeiro. Em caso de imóvel misto, em que haja exercício concomitante de moradia e comprovada atividade econômica exercida antes de dezembro de 2020, com estabelecimento empresarial por algum dos integrantes do mesmo núcleo familiar, a PARCELA ÚNICA será acrescida do valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por estabelecimento devidamente comprovado.

Parágrafo Segundo. A PARCELA ÚNICA prevista no caput não será prejudicada nem objeto de compensação por ocasião de eventual indenização devida no caso de futura ampliação do Mapa de Linhas Prioritárias alcançar a região do Flexal.

CLÁUSULA SEXTA. O pagamento da PARCELA ÚNICA será realizado para os (i) residentes em imóveis localizados na ÁREA DO FLEXAL, (ii) proprietários de imóveis vagos ou (iii) empresários que exercem atividade econômica em imóveis na ÁREA DO FLEXAL (em conjunto, "ATINGIDOS"), conforme acordos individuais a serem celebrados entre os ATINGIDOS, devidamente assistidos por Advogado ou Defensor Público, e a BRASKEM.

Parágrafo Primeiro. O pagamento da PARCELA ÚNICA independe da comprovação de prejuízos e liquidação de valores por parte dos ATINGIDOS e não importa reconhecimento de sua ocorrência por parte da BRASKEM.

Parágrafo Segundo. O empresário formal poderá, alternativamente, apresentar pleito de lucros cessantes diretamente à Braskem, por escrito e acompanhado da documentação contábil e/ou fiscal comprobatória dos lucros cessantes e do nexo de causalidade com o ILHAMENTO.

Ainda, como compensação por todo e qualquer dano eventualmente experimentado em razão do Ilhamento, a Braskem realizou o pagamento, em favor do Município, do valor fixo e irrevogável de R\$ 64.000.000,00 (sessenta e quatro milhões de reais), cujo valor deve ser direcionado totalmente para ações na região do Flexal e adjacências, objetivando a realização de medidas adicionais à Requalificação.

Por fim, pactuou-se que, ao final do prazo de 24 meses para implementação das ações de requalificação, caso seja identificado que as ações pactuadas sob a responsabilidade da Braskem não foram executadas a ponto de comprovadamente afastar o ilhamento, as partes se reunirão para definir novos



encaminhamentos, comprometendo-se a rediscutir as soluções propostas, inclusive, a reavaliar a possibilidade de realocação e definição do suporte que deve ser dado aos atingidos.

De acordo com os dados atualizados do Programa de Apoio Financeiro, de 15 de novembro de 2023, já foram identificados 1.630 imóveis, que foram selados na região, sendo que 1.707 foram apresentadas, sendo 1679 aceitas, 03 negadas, 15 aguardando resposta e 1.655 efetivamente pagas.

Diante dos fatos apresentados, evidentemente que o referido acordo não representa meio cruel aos atingidos, mas sim solução para melhora da qualidade de vida e bem-estar dos atingidos.

Aliás, ainda que haja divergência em relação à solução encontrada pelas instituições públicas (DPU, MPF e MPE) para o caso Flexal, é certo que os moradores insatisfeitos não são obrigados a aceitar o referido acordo, pois a lógica do microssistema de tutela coletiva resguarda esse direito e, ainda em reforço, a Cláusula Décima Sexta do referido acordo.

Demais disso, a Cláusula Vigésima Segunda dispõe que *"em caso de futura ampliação do Mapa de Linhas Prioritárias alcançar a região do Flexal, uma vez observado o rito previsto no TERMO PARA APOIO NA DESOCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO e caso seja estabelecida a realocação como medida necessária, as medidas de REQUALIFICAÇÃO estabelecidas no presente instrumento e detalhadas no Anexo 2 serão interrompidas, ocorrendo a rescisão parcial do presente instrumento, especificamente quanto às medidas de REQUALIFICAÇÃO, por perda de objeto, permanecendo válidas e vigentes todas as demais cláusulas não relacionadas a este tema"*.

Recentemente, com o cenário de colapso da mina 18, a Defesa Civil Nacional e Defesa Civil Municipal foram oficiadas para prestarem informações técnicas sobre a necessidade de incidência da referida cláusula. Em resposta, restou informado que eventual impacto decorrente da mina 18 não teria o condão de gerar a necessidade de realocação da população residente dos Flexais.

Também neste tópico não há o que se falar em quitação ampla, geral e irrestrita. A quitação só alcança o fundamento do acordo. Ou seja, em relação aos danos individuais, a quitação só abrange o dano moral (rebaixamento da qualidade de vida) e dano material (lucros cessantes). No que diz respeito às medidas de requalificação ambiental, a quitação só alcança o objeto delimitado (requalificação).

No que concerne ao recebimento de valores pelo município (64 milhões), essa verba deve ser utilizada para estabilização da encosta do Flexal, conforme consta na Cláusula oitava, de forma que eventual quitação só produz efeitos em face deste fundamento.

#### **4. Cláusulas que permitem que o poluidor explore economicamente a área devastada:**

Segundo o autor, *"ao pretexto de compensar financeiramente os moradores, proprietários e empreendedores das áreas afetadas pelo fenômeno de subsidência do solo, a BRASKEM tornou-se proprietária dos imóveis que foram devastados pela sua atividade de mineração. A aquisição da propriedade pela mineradora restou expressamente prevista no Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco", homologado no Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores), como se observa da cláusula a seguir"*:

CLÁUSULA 14ª Os pagamentos referentes aos terrenos e edificações pressupõem a transferência do direito sobre o bem à BRASKEM, quando transferível.

Sobre esse tópico, importante ressaltar que o caso Braskem é maior tragédia ambiental em curso no Brasil, ou quiçá no mundo, sendo certo que não há precedentes jurídicos preventivos para lidar e solucionar com celeridade e urgência um problema tão complexo.

Na verdade, é cediço que o Sistema Judicial Brasileiro, através das normas previstas no Código de Processo Civil, não está preparado normativamente para resolver com celeridade problemas ambientais complexos, que exigem realocação de pessoas com urgência, e pagamento célere das indenizações.



Nesse panorama, as vidas e bem-estar dos atingidos não poderiam ficar suspensos até a resolução definitiva, após discussões em 04 instâncias, perante o Judiciário. Por isso, a relevância do acordo indenizatório.

Diante do cenário de risco concretizado na interdição de imóveis e a necessidade encaminhamento urgente de solução para garantir a realocação célere dos atingidos, com dignidade, e o respectivo pagamento da indenização justa, firmou-se negócio jurídico com a Braskem.

No caso, como não se tratava de uma desapropriação por ato ilícito, que viabiliza o confisco estatal, no momento da urgência e necessidade de garantir a vida e integridade física dos atingidos que residiam em área de risco, prezou-se por pactuar uma espécie de transação com a empresa causadora do dano. Basicamente, utilizou-se a lógica de que, primeiro, seria necessário resguardar a vida dos atingidos, dando-lhes os meios financeiros para continuar a sua vida em local seguro, para, posteriormente, em segundo plano, resolver o que seria feito com a destinação da área, até porque, no momento inicial, as áreas eram de risco e, por si só, estavam interditadas para uso.

Importante ressaltar que, desde o início da composição, as instituições signatárias deixaram claro à Braskem que não seria tolerável que, no futuro, a empresa pudesse utilizar as áreas de risco para fins econômicos próprios, sob pena de enriquecimento ilícito e retrocesso ambiental. Incide ao caso o brocardo jurídico: “ninguém pode se beneficiar da própria torpeza”.

Essa questão foi endereçada com a homologação do acordo socioambiental, firmado pelo MPF e MPEAL. Nos termos do parágrafo segundo da Cláusula 58 do referido acordo, “a Braskem compromete-se a não edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira, objeto do Termo de Acordo celebrado em 03 de janeiro de 2020, salvo se, após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta venha a ocorrer, isso venha a ser permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió/AL”.

Em outras palavras, embora tenha a titularidade dos imóveis após conclusão do PCF, a regra é que a BRASKEM não terá disponibilidade para usufruir, com fins privados e econômicos. Hoje, a Braskem não poderá dispor da área por conta da permanente instabilidade do solo na região. Caso o solo se estabilize, a Braskem ainda assim não poderá usufruir dos imóveis, pois não ocorrerá nenhuma permissão através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió/AL, que deve ser deliberado no âmbito da Câmara Municipal de Maceió.

Na visão da DPU, a Câmara Municipal de Maceió, na hipótese de deliberação do Plano Diretor do Município, após audiência pública e oitiva da sociedade civil, deverá garantir que a área de risco seja destinada para fins coletivos de interesse público.

Por fim, ainda há de se destacar que essa área é verdadeiro passivo da Braskem, uma vez que a ela cabe realizar e custear todas as intervenções necessárias para estabilização das cavidades e segurança da região.

Ante o exposto, o acordo indenizatório merece ser valorizado por ter evitado a maior tragédia ambiental em curso no Brasil, garantindo a realocação célere com dignidade e o respectivo pagamento de justa indenização para mais de 60 mil atingidos que viviam na área de risco, em cerca de 02 (dois) anos.

As instituições reforçam seu compromisso de atuação conjunta e firme em defesa da sociedade, na mesma linha que tem garantido a construção de inúmeras soluções ao longo desses últimos 5 anos.

Por outro lado, é certo que nenhum dos acordos celebrados por estas instituições e que são questionados neste momento impede que o Estado de Alagoas e/ou outros entes públicos demonstrem os danos sofridos e busquem a reparação adequada. Ao revés, a pretensão de desconstituição de tais instrumentos inovam no cenário jurídico e podem trazer prejuízos às reparações em curso.

## 5. Conclusão:



A **Defensoria Pública da União**, através do membro signatário, requer a juntada das presentes informações nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1105, para cumprimento do requisição formulada no Ofício Eletrônico nº 245/2024 do Supremo Tribunal Federal.

Pede deferimento.

Maceió/AL, 05 de fevereiro de 2024.

**DIEGO BRUNO MARTINS ALVES**

*Defensor Público Federal*

Defensor Regional de Direitos Humanos em Alagoas



Documento assinado eletronicamente por **Diego Bruno Martins Alves, Defensor Público Federal**, em 05/02/2024, às 14:20, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **6850417** e o código CRC **ACE5932F**.



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA RELATORA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO  
DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 1105**

**O MUNICÍPIO DE MACEIÓ**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 12.200.135/0001-80, neste ato representado pelo Prefeito Municipal, Sr. João Henrique Holanda Caldas, inscrito no CPF/MF sob o nº 011.176.901-99, com endereço da sede da Prefeitura na Rua Sá e Albuquerque, 235 - Jaraguá, Maceió - AL, CEP: 57022-180, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por seus advogados legalmente constituídos, PRESTAR INFORMAÇÕES nestes autos, pelos fatos e fundamentos a seguir delineados:

**1. SÍNTESE FÁTICA**

Cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Estado de Alagoas, o Sr. Paulo Suruagy do Amaral Dantas, na qual se insurge contra cláusulas de acordos celebrados nos processos nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos moradores), 0806577-74.2019.4.05.8000 (ACP socioambiental) e 0812904-30.2022.4.05.8000 (Acordo dos flexais).

Dos aludidos acordos são impugnadas as cláusulas que, na visão do Governador, conferem ampla, geral e irrestrita quitação ao poluidor pelos danos causados pela atividade de mineração da empresa Braskem no município de Maceió e as cláusulas que autorizam a aquisição da propriedade e a exploração econômica da área afetada pela Braskem.



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Na delimitação de seu objeto, é importante deixar bem pontuado que o autor, em sua peça pórdico, é textual em afirmar que a presente demanda não se presta a buscar a nulidade dos referidos acordos, mas sim, apenas, de cláusulas específicas neles constantes. Nesse sentido, vale destacar os seguintes trechos da exordial:

*“Neste quadro, A presente ação de controle concentrado de constitucionalidade não pretende a invalidação de todos os termos dos acordos questionados, mas apenas o reconhecimento da inconstitucionalidade das cláusulas que impedem a integral reparação dos direitos transindividuais e individuais homogêneos afetados pelos ilícitos praticados pela BRASKEM, bem como das cláusulas que autorizam a mineradora a se tornar proprietária e explorar economicamente a região por ela devastada. (...)”*

Em resumo, estes são os pontos centrais desta arguição.

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Inicialmente, impõe-se registrar que a discussão levada a essa Egrégia Corte pela presente ADPF tem, como pano de fundo, fortes razões de natureza política, na medida em que o Governador autor da arguição (implacável opositor da atual gestão municipal de Maceió), somente agora -- *passados vários anos do fato ocorrido e dos acordos celebrados e, “coincidentemente”, ao se aproximar do pleito eleitoral que se avizinha* -- despertou para questionar a validade de termos das transações que, lícitamente, penalizam a Braskem S/A, impondo-lhe inúmeras medidas de reparação dos danos causados ao população de Maceió e ao ente municipal em si.

A informação supra -- *que se traz aqui para fins de contextualização do cenário político local* -- serve também para esclarecer, com todas as vênias, que o principal objetivo da presente demanda não é a preservação do interesse público, mas sim, **possibilitar a criação de narrativa política**, mesmo que para tanto, como efeito colateral, tenha que se atacar os relevantes trabalhos das mais variadas instituições públicas envolvidas na solução deste complexo caso ou, ainda, que se instaurar um ambiente complicado de insegurança jurídica e instabilidade social.

Dito isso, passa-se às questões de fato e de direito que realmente importam.

Pois bem.



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

## 2.1. INEXISTÊNCIA DE QUITAÇÃO AMPLA, GERAL E IRRESTRITA DADA AO CAUSADOR DOS DANOS.

No ponto em questão, especificamente em relação ao Município de Maceió, a tese central do autor, num primeiro momento, consiste no fato de que, por meio da cláusula 1.1 e 7.1 do Termo de Adesão Parcial ao Acordo Socioambiental (mobilidade), homologado nos autos da ACP n° 0806577-74.2019.4.05.8000, teria conferido quitação ampla e irrestrita a empresa, prejudicando os interesses do Estado de Alagoas e dos outros Municípios da Região Metropolitana. Confira-se:

*Como se observa, o Município de Maceió foi o único Ente Federativo que teve facultada a participação no deslinde consensual do litígio. Contudo, não poderia a Municipalidade, assim como não poderia fazê-lo o Ministério Público, dar quitação às obrigações relacionadas ao direito da coletividade à mobilidade urbana. Justamente como fez, por conduto da já questionada cláusula 54 do “Acordo Socioambiental”, bem como por meio das cláusulas 1.1 e 7.1 do “Termo de Adesão Parcial” de Maceió, que assim dispõem:*

### OBJETO

1.1. O presente Termo de Adesão Parcial tem por objeto: a adesão do Município aos termos do Acordo Socioambiental, considerando a construção de consenso entre as Partes acerca, exclusivamente, dos seguintes pontos: (i) do universo de projetos adequados e suficientes para mitigar os impactos da desocupação da área afetada, decorrente de determinação das autoridades públicas competentes, sobre a mobilidade urbana; e (ii) da quitação de todo e qualquer dano relacionado à mobilidade urbana conforme disposto na Cláusula 7,1 do presente instrumento e observado o disposto nas Cláusulas 3.1.1 e 3.1.2.

### 7. DISPOSIÇÕES GERAIS

7.1. Observadas as condições previstas nos itens (i) e (ii) abaixo, o Município, neste ato, confere plena, rasa, geral, irrevogável e irretratável quitação à **BRASKEM com relação a todo e qualquer dano em mobilidade urbana eventualmente suportado, direta ou indiretamente, pelo Município, em todo o seu território, relacionados ao fenômeno da subsidência e consequente desocupação ocorrida na área identificada no Mapa de Linhas e Ações Prioritárias - Versão 4**, divulgado pela Defesa Civil do Município de Maceió em 11 de dezembro de 2020, para nada mais reclamar ou cobrar a qualquer título, em juízo ou fora dele:

(i) desembolso pela BRASKEM do valor previsto na Cláusula 3.6 (mobilidade urbana); e

(ii) conclusão dos Projetos de Mobilidade Urbana que vierem a ser definidas como de responsabilidade da BRASKEM, nos termos da Cláusula 3.4.





PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Pela simples leitura das razões autorais e das cláusulas destacadas, é fácil concluir que não assiste razão ao demandante em sua irresignação. **Isso porque, resta translúcido que a referida quitação, ao contrário do que tenta convencer a exordial, deu-se, EXCLUSIVAMENTE, em relação aos danos de mobilidade suportados por Maceió, LIMITADO ao seu território e relacionados com o Mapa de Linhas e Ações Prioritárias - Versão 4, que cuida de área específica, sendo toda ela contida dentro dos limites territoriais de Maceió.**

Em outras palavras, as cláusulas em questão (1.1 e 7.1), ao disporem sobre os limites da Adesão Parcial e a extensão da quitação dada pelo Município, deixa claro:

**Primeiro:** referida quitação trata, exclusivamente, dos danos de mobilidade suportados pelo Município de Maceió, sem qualquer menção ou avanços sob a esfera jurídica de qualquer outro Ente Federativo;

**Segundo:** os danos apurados estão relacionados ao Mapa de Linhas e Ações Prioritárias - Versão 4 *(que delimita a área afetada no momento da pactuação)*. Ou seja, havendo ampliação do mapa que comprove novos danos estes, por óbvio, não estão acobertados pela quitação em tela.

Percebe-se, portanto, que não houve, ilimitada e -- muito menos -- para danos futuros. Na verdade, repita-se, o que se deu no questionado Termos de Adesão Parcial, por óbvio, foi uma quitação específica, atrelada ao objeto do acordo (danos de mobilidade) e limitada no tempo e ao território de Maceió (Mapa 4).

E mais. O Município de Maceió, ao firmar a citada Adesão, o fez dentro de sua competência e autonomia, visando minimizar parte dos danos sofridos pelo próprio Município, sem qualquer interferência em eventuais direitos de terceiros. E nem poderia ser diferente, pelo simples fato de que, a toda evidência, não teria o município de Maceió como dispor em acordo sobre perdas sofridas pelos moradores, por outros entes municipais e pelo Estado de Alagoas. Cada um, dentro da sua esfera própria de atuação, deverá buscar pelos meios pertinentes as compensações que entendam devidas.





PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Isso foi exatamente o que concluiu o Juízo da 3<sup>a</sup> Vara Federal de Alagoas ao homologar o Termo de Adesão em debate, nos autos da ACP n° 0806577-74.2019.4.05.8000 (copia anexa), após o Estado de Alagoas e o Município de Pilar/AL impugnarem, na origem, o pedido de homologação, arguindo as mesmas teses aqui defendidas. No caso, veja-se o que diz o magistrado sentenciante:

*33. A CASAL argumenta que os projetos de mobilidade urbana presentes no acordo (Id. 4058000.10182418) podem trazer possíveis impactos operacionais e socioeconômicos na atividade desempenhada pela empresa.*

*34. No mesmo sentido, a ALGÁS afirma que a implementação do acordo de mobilidade possui potencial impacto na rede estadual de gás canalizado.*

*35. Por esta razão, ambos requereram prazo para se pronunciarem sobre o acordo de mobilidade antes de sua homologação.*

*36. Quanto ao Município de Pilar este alega que o acordo socioambiental apenas beneficiaria o município de Maceió, ainda que outros municípios tenham sofrido danos socioambientais e de mobilidade urbana, causados pela ação da Braskem.*

*37. Sustentou ainda que embora o MUNICÍPIO DE MACEIÓ tenha interesse no acordo envolvendo a mobilidade urbana, não detém os poderes necessários para transacionar, por esta razão requereu prazo para se pronunciar sobre o acordo antes de sua homologação.*

*38. Entendo que os pleitos da CASAL e ALGAS e do município de Pilar devem ser indeferidos pelos seguintes fundamentos.*

*[...]*

*49. O acordo de mobilidade proposto nos autos certamente não afeta, de forma direta, relação jurídica porventura existente entre a Braskem e a CASAL, ALGÁS e o Município de Pilar, nem mesmo eventuais pleitos indenizatórios decorrentes da atividade mineratória, pois estes continuarão existindo independente do andamento desta demanda, nos exatos termos do art. 506 do CPC: “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. Tal como escrita a regra, a coisa julgada poderá até beneficiar terceiros, mas não prejudicá-los.*

*50. Ademais, nem a ALGAS e muito menos a CASAL anexaram aos autos nenhum estudo ou documento que comprovasse as suas alegações, de que os projetos relacionados ao acordo de mobilidade poderiam afetar as suas operações.*

*51. Ainda que haja este risco, as empresas públicas envolvidas devem por iniciativa própria entrar em contato com a Braskem para em conjunto buscarem as soluções técnicas mais adequadas para permitir a viabilidade do acordo, sem causar prejuízos aos sistemas de água e gás da cidade de Maceió.*



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*52. Em não havendo consenso, devem os requerentes ingressar com as demandas judiciais adequadas ao caso concreto, não cabendo a este juízo avaliar eventuais pleitos indenizatórios, por extrapolar o objeto desta demanda.*

*53. Quanto ao Município de Pilar, caso entenda que também foi afetado pela atividade de extração de sal gema da Braskem, pode procurar a empresa e iniciar as suas tratativas para apurar eventual indenização devida à edibilidade, e não chegando a um acordo, pode ser o caso de acionar o Judiciário mediante o manejo da ação correspondente, não havendo relação direta entre o pleito do município de Pilar e o acordo firmado nestes autos.*

*[...]*

*70. Ademais, pela leitura dos mapas anexados ao acordo de mobilidade (Id. 4058000.10182418 p. 14/26), percebe-se que as intervenções viárias lá previstas se restringem aos limites do município de Maceió e teve por objeto os danos causados à edibilidade, o impacto na zona metropolitana, se existir, seria indireto.*

*71. Neste contexto, resta cristalino que a homologação do acordo de mobilidade não afeta o interesse de terceiros, não prejudica ou inviabiliza pretensões de cunho indenizatório ou de outra natureza decorrentes da extração de sal-gema feita pela Braskem.*

*72. Sendo assim, o fato do ESTADO DE ALAGOAS não estar contemplado no referido acordo, não o impede de, em ação própria, demandar contra a BRASKEM os eventuais danos que julgue ter sofrido, caso ainda não feito ou precluso por motivo que extrapole o âmbito da presente decisão.*

Mas não é só. É tão evidente que não existiu quitação ilimitada, possível de prejudicar terceiros, que diversos Municípios alagoanos ingressaram com ações judiciais buscando recuperações de supostas perdas de ICMS decorrentes do afundamento dos bairros.

Na mesma linha, o Estado de Alagoas, contradizendo a tese ora defendida, ajuizou uma ação específica de indenização, tombada na Justiça Estadual de Alagoas sob o nº **0708080-72.2023.8.02.0001**, visando justamente a obter indenização por si próprio, estimada em **1 (um) bilhão de reais em face da Braskem, por alegada perda patrimonial e tributária decorrente do mesmo fato (afundamento dos bairros em Maceió)**. Veja-se trecho da petição inicial ajuizada pelo ente regional:

*[...] A necessidade de reparação dos danos causados pela Ré tem exigido a ação de vários entes e órgãos públicos. Ao longo dos últimos anos, a Braskem tem celebrado inúmeros acordos em que, sem assumir expressamente a responsabilidade pelo evento, arcou com ônus financeiro bilionário de inúmeros danos causados à coletividade e às pessoas físicas afetadas pelo fenômeno.*



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*Dentre os acordos mencionados, destaque-se aquele celebrado na Ação Civil Pública no 0803836-61.2019.4.05.8000, proposta pelo Ministério Público do Estado de Alagoas e Defensoria Pública do Estado de Alagoas, objetivando o ressarcimento dos danos sofridos pelos moradores dos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro afetados pelo fenômeno. Nessa demanda coletiva, foi celebrado acordo em 30/12/2019, prevendo a desocupação das áreas de risco e a criação de um Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população afetada pelo fenômeno.*

*Já na Ação Civil Pública no 0806577-74.2019.4.05.8000, o Ministério Público Federal buscou o ressarcimento dos danos ambientais causados pela Braskem, com a imputação de responsabilidade a diversas empresas e órgãos públicos, dentre eles o próprio Estado de Alagoas.*

*Nessa demanda coletiva, foi celebrado um novo acordo entre MPF e Braskem em 30/12/2020, no qual a ora Ré assumiu inúmeras obrigações para estabilizar e monitorar o fenômeno de subsidência do solo, realizar o diagnóstico ambiental para mitigar ou compensar impactos e danos ambientais, decorrentes da extração de sal-gema, e promover a reparação e compensação socio urbanística, através do pagamento de indenizações.*

*Até o momento o Estado de Alagoas não foi parte de nenhum dos acordos, de modo que as transações se referem exclusivamente às relações jurídicas entre a Braskem e substitutos que os assinaram, voltadas à proteção de direitos especificamente veiculados, sobretudo de cunho social e ambiental.*

*Há de se realçar, também, que até recentemente o Estado de Alagoas vivenciava uma situação insólita para buscar a sua reparação, já que na Ação Civil Pública no 0806577- 74.2019.4.05.8000 criou-se a paradoxal situação em que o Estado de Alagoas se via réu daquela demanda, muito embora tenha sido um dos principais prejudicados pela atuação da Demandada.*

*Com a exclusão do Estado de Alagoas do polo passivo, em decisão confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região no Agravo de Instrumento no 0802524-57.2020.4.05.0000, transitada em julgado em 14/11/2022, o Estado de Alagoas há de finalmente buscar a tutela de seus direitos lesados pela parte ré.*

*Isso posto, a presente demanda tem como objeto apenas os prejuízos patrimoniais e financeiros sofridos pelo Estado de Alagoas, os quais não se confundem com danos coletivos discutidos nas ações acima citadas.*

*[...]*

*No que tange à necessidade de reparação patrimonial referente aos imóveis localizados na região afetada, imperioso destacar, inicialmente, que no acordo celebrado nos autos da ACP n. 0803836-61.2019.4.05.8000 a Braskem, ora Ré, já se comprometeu a indenizar os proprietários dos imóveis afetados pelo evento em valor equivalente ao terreno acrescido das construções e benfeitorias existentes.*



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*Segundo o Despacho SEPLAG GPI (17035520), o valor dos imóveis já avaliados pela SEPLAG totaliza a cifra de R\$ 160.346.155,80 (cento e sessenta milhões, trezentos e quarenta e seis mil, cento e cinquenta e cinco reais e oitenta centavos), como se verifica dos laudos de avaliação elaborados nos processos administrativos mencionados no Documento SEI 17035206.*

*Para além do abalo aos imóveis e aspectos a eles relacionados, há de se garantir o direito à indenização do Estado de Alagoas pelos lucros cessantes decorrentes da perda de arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) nos 5 (cinco) bairros afetados pelo desastre provocado pela Braskem.*

É dizer: dos próprios termos da ação ajuizada pelo Estado se infere que sua pretensão considera justamente como pressuposto o fato de que qualquer transação havida por outras partes lesadas pela mineração obviamente não suprem ou abarcam os prejuízos do Ente estatal, como, de fato, jamais uma transação firmada por um Ente poderia atrair para si a manipulação dos interesses jurídicos, políticos ou econômicos de qualquer outro ator que não figurasse expressamente em cada negociação.

Em reforço, vale destacar trecho específico da própria petição inicial desta ADPF, onde o autor, em mais uma constrangedora contradição reconhece que nos acordos questionados **“não há nenhuma cláusula que vincule o Estado”**. Veja-se:

*“O Estado de Alagoas não foi parte de nenhum dos acordos, de modo que se referem exclusivamente às relações jurídicas entre a BRASKEM e substitutos processuais que assinaram o acordo. **Não há nenhuma cláusula que vincule o Estado e as entidades da Administração Pública Estadual, ou que os tenha como intervenientes.**”*

Além disso, o Estado de Alagoas mantém aberta mesa de negociação com a Braskem desde o ano de 2020 e, desde outubro de 2023, o Estado de Alagoas, por meio de comissão específica de trabalho, vem mantendo diversas reuniões com a Braskem para a compensação dos danos suportados pelo Estado, tal como noticiado pela Defensoria Pública da União em petição apresentada nestes autos.

Ora, se o Estado de Alagoas, mesmo diante do Termo de Adesão celebrado pelo Município com a Braskem -- *ao qual alega ser excludente* -- mantém mesa de negociação e ação judicial de indenização em face da referida empresa, a conclusão que daí decorre não pode ser outra senão a de que nem o acordo celebrado pela capital alagoana, nem os acordos celebrados pela Força Tarefa conferiram quitação irrestrita apta a impedir que outros Entes Federativos e moradores lesados buscassem as suas próprias indenizações.



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Do mesmo modo, o município de Maceió também não poderia dispor sobre compensações ambientais, pois a atividade de licenciamento e a autorização para exploração da lavra de sal-gema são de responsabilidade do Estado de Alagoas e da União. No ponto, traz-se à tona mais uma contradição na postura processual adotada pelo autor, demonstrando, novamente, a total inexistência de quitação em relação à esfera patrimonial e jurídica do Estado, na medida em que, em data bem posterior aos acordos impugnados (05/12/2023), o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas–IMA promoveu, administrativamente, um autuação ambiental em face da Braskem, no valor de R\$ 72 milhões de reais<sup>1</sup>.

Na mesma linha argumentativa, o Estado de Alagoas impugnou também o Termo de Acordo para Implantação de Medidas socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal. Confira-se:

*“Nesta avença, e mais uma vez sem que todos os anseios dos subgrupos afetados pela BRASKEM tivessem oportunidade de se manifestar, ou os demais Entes Federativos pudessem participar da solução do problema, os Entes Públicos signatários do acordo deram não apenas ampla quitação quanto às coletivas causadas pela mineradora, como também previram um mecanismo de compensação financeira dos moradores ainda mais cruel do que o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação – PCF, previsto pelo Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das áreas de Risco, homologado na ACP dos moradores.”.*

O “Acordo dos Flexais” decorreu de tese de ilhamento social construída pela Defesa Civil do Município de Maceió, a qual permitiu que a comunidade ali residente -- *que não sofre risco de subsidência, já que inexistem minas próximas aos flexais* --, fosse indenizada e a área integralmente requalificada, com inúmeras intervenções urbanísticas, às expensas da Braskem.

A quitação constante da **cláusula nona** do Termo de Acordo para Implantação de Medidas socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal não é excludente, na medida em que está limitada aos danos ocorridos na comunidade dos Flexais, decorrentes do ilhamento social.

---

<sup>1</sup> <https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/instituto-do-meio-ambiente-de-al-multa-braskem-em-r-72-milhoes/>



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Inclusive, nesse ponto, a cláusula primeira do “Acordo dos Flexais” é de clareza meridiana ao **delimitar as áreas** de abrangências da compensação, a **voluntariedade** da adesão, bem assim a possibilidade de **ampliação** das compensações caso se modifiquem as circunstâncias fáticas nos flexais:

*CLÁUSULA PRIMEIRA. Este TERMO tem por objeto estabelecer mútua cooperação entre as PARTES para a implementação de medidas destinadas à Requalificação da ÁREA DO FLEXAL, delimitada no mapa Anexo 1, considerando a sua circunstância atual de ILHAMENTO, bem como para o pagamento, pela Braskem, de compensação ao MUNICÍPIO DE MACEIÓ e indenizações por danos patrimoniais e extrapatrimoniais decorrentes dessa circunstância aos ATINGIDOS que voluntariamente optarem pelo seu recebimento.*

*Parágrafo Primeiro. A área de ILHAMENTO objeto deste TERMO corresponde única e exclusivamente à área delimitada no mapa constante do Anexo 1, excluindo-se todas as demais áreas, dentre elas as: (i) que já estejam contempladas no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população situada na ÁREA DE DESOCUPAÇÃO – acordo homologado no âmbito dos processos no 0803836-61.2019.4.05.8000 e no 0806577-74.2019.4.05.8000 – e (ii) outras áreas limítrofes à ÁREA DE DESOCUPAÇÃO.*

*Parágrafo Segundo. Os recursos necessários à satisfação das obrigações previstas no presente termo não se confundem com os previstos no âmbito do “TERMO PARA APOIO NA DESOCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO”, datado de dezembro de 2019, e do “ACORDO SOCIOAMBIENTAL”, datado de dezembro de 2020, comprometendo-se a BRASKEM a disponibilizar os valores adicionais necessários, conforme disciplinado a seguir.*

*Parágrafo Terceiro. O presente TERMO não afasta a previsão da Cláusula Quarta, Parágrafos Quinto, Sexto e Sétimo do TERMO PARA APOIO NA DESOCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO (com redação do Segundo Termo Aditivo), em caso de eventual modificação das circunstâncias fáticas na região do Flexal, que trata das possíveis medidas a serem implementadas em caso de atualização do Mapa de Linhas Prioritárias – Versão 4.*

*Parágrafo Quarto. Sem prejuízo das medidas previstas no presente TERMO e sem de qualquer forma as substituir, a região do Flexal poderá ser ainda beneficiada de forma indireta com ações e medidas adotadas no âmbito do ACORDO SOCIOAMBIENTAL.*

Nas disposições finais do Termo de Acordo para Implantação de Medidas socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal, a linha é a mesma. Observe-se:



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA. O presente TERMO não vincula e não gera obrigações para os cidadãos que a ele não aderirem ao recusar as propostas da BRASKEM, ficando livres para adotar as medidas que entenderem cabíveis, tampouco limita ou afasta obrigações estabelecidas no TERMO PARA APOIO NA DESOCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO.*

*CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA. Este TERMO é celebrado sem prejuízo da adesão de outras autoridades, desde que expressamente convencionado pelas PARTES signatárias deste TERMO.*

*CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA. As obrigações previstas neste TERMO não limitam ou substituem as prerrogativas legalmente atribuídas aos órgãos ou entidades do poder público e aos órgãos e entidades competentes.*

*CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA. Em caso de futura ampliação do Mapa de Linhas Prioritárias alcançar a região do Flexal, uma vez observado o rito previsto no TERMO PARA APOIO NA DESOCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO e caso seja estabelecida a realocação como medida necessária, as medidas de REQUALIFICAÇÃO estabelecidas no presente instrumento e detalhadas no Anexo 2 serão interrompidas, ocorrendo a rescisão parcial do presente instrumento, especificamente quanto às medidas de REQUALIFICAÇÃO, por perda de objeto, permanecendo válidas e vigentes todas as demais cláusulas não relacionadas e este tema.*

A comunidade dos flexais está localizada no território do Município de Maceió, de tal forma que não era juridicamente necessária a participação de outros Municípios ou até mesmo do Estado de Alagoas na confecção do acordo. Isso não significa, por óbvio, que os demais Entes Federativos sejam impedidos de buscar, pelos meios pertinentes, as compensações pelos danos que entendam ter suportado.

Em resumo, também neste acordo não há quitação ampla, geral e irrestrita, que impede ou exclui direitos, compensações e indenizações quaisquer vítimas do afundamento dos bairros ocasionado pela Braskem.

Em resumo, o certo é que **a atuação do Município de Maceió**, como não poderia ser diferente, **deu-se de forma complementar a atuação da Força Tarefa (MPF/MPE/DPU), sem excluir nenhum Ente Federativo e sem transcender as suas competências constitucionais e legais.** A verdade, por tudo que foi exposto, é que a presente ação constitucional beira a litigância de má-fé, especialmente ao mover a máquina do Judiciário, no caso a Suprema Corte Federal, para buscar narrativa eleitoral e atingir adversários políticos.





PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

## **2.2. DO PERDIMENTO DOS BENS PÚBLICOS DECORRENTE DE ATO ILÍCITO E DA IMPOSSIBILIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DA ÁREA.**

Os bens públicos e privados que se situavam dentro da área delimitada pelo mapa de linhas e ações prioritárias – *hoje na versão 5* –, elaborado pela Defesa Civil do Município de Maceió, com o apoio da Defesa Civil Nacional e da Universidade Federal de Pernambuco e que foram objeto de desocupação e realocação compulsória não constituem propriedade imobiliária disponível da Braskem S/A e não podem por ela ser explorados economicamente.

Isso porque, ausente a voluntariedade, requisito essencial para existência do negócio jurídico de compra e venda. O que se deu, na prática, foi indenização decorrente de ato ilícito que ensejou o perdimento do direito de propriedade e a consequente necessidade de compensação financeira pelos prejuízos causados.

É antiga a lição de Pontes de Miranda: *somente de fatos jurídicos provém efeitos jurídicos*. Para se perquirir, portanto, a fonte de determinado efeito jurídico (direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações e exceções), mister se faz apontar o fato jurídico que lhe dá causa.

Nesta senda, a pergunta essencial é: qual é o fato jurídico que impõe à Braskem S.A o dever de indenizar os moradores e proprietários de imóveis situados dentro da área delimitada pelo mapa de linhas e ações prioritárias?

Os fatos jurídicos<sup>2</sup> classificam-se como fato jurídico *stricto sensu*, ato-fato jurídico, ato jurídico lato sensu, que se subdivide em ato jurídico *stricto sensu* e negócio jurídico e ato jurídico ilícito.

---

<sup>2</sup> Ao comentar a classificação dos fatos jurídicos proposta por Pontes de Miranda, o Prof. Alagoano Marcos Bernardes de Mello pontuou que a classificação pontesiana tem como elementos nucleares (i) a conformidade ou não conformidade do fato jurídico com o direito – donde provém as espécies lícitas e ilícitas; e (ii) a presença, ou não, de ato humano volitivo no suporte fático, tal como descrito hipoteticamente pela norma jurídica (MELLO, Marcos Bernardes. Teoria do fato jurídico: plano da existência. 22 ed., Saraiva educação, 2019, p. 156).





PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Dizia Ihering: *a norma jurídica foi feita para se realizar*. Ela se realiza tanto quando é atendida espontaneamente pelos seus destinatários, como também -- quiçá principalmente -- quando é violada. Em ambos os casos haverá modificação do mundo jurídico, seja pela criação, modificação ou extinção de relação jurídica<sup>3</sup>.

Os fatos jurídicos *lato sensu* que estão em conformidade com o direito são chamados de lícitos, enquanto que os fatos jurídicos *lato sensu* contrários ao direito são chamados de ilícitos. Nas duas hipóteses, repita-se, provém efeitos jurídicos (direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações e exceções).

Além da conformidade ou não com o direito, os fatos jurídicos *lato sensu* podem variar de acordo com a presença ou não de ato humano volitivo como elemento cerne do suporte fático. Nesse ponto, leciona Marcos Bernardes de Mello:

(a) por simples fatos da natureza ou do animal, que prescindem, portanto, para existir, de ato humano; são os fatos jurídicos *stricto sensu*, lícitos e ilícitos;

(b) outros, diferentemente, têm à sua base, como elemento essencial (cerne), um ato humano; dentre estes:

(b.a) há alguns em que, embora a conduta humana lhe seja essencial à existência, o direito considera irrelevante a circunstância de ter, ou não, havido vontade em praticá-la, dando mais realce ao resultado fático que dela decorre do que a ela própria: são os *atos-fatos jurídicos*, lícitos e ilícitos;

(b.b) em outros, porém, a *vontade* em praticar o ato não somente é *relevante*, como constitui o próprio cerne do fato jurídico. São os atos jurídicos *lato sensu*, que se subdividem em *atos jurídicos stricto sensu e negócios jurídicos e atos ilícitos*

---

<sup>3</sup> MELLO, 2019, p. 157.



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

São fatos jurídicos lícitos: o fato jurídico *stricto sensu*, o ato-fato jurídico, o ato jurídico *lato sensu* (ato jurídico *stricto sensu* e o negócio jurídico). Já os fatos jurídicos ilícitos são: o fato jurídico *stricto sensu* ilícito, o ao-fato jurídico ilícito e o ato ilícito propriamente dito.

Feita essa classificação, é necessário enquadrar o fato da vida analisado em uma das espécies de fatos jurídicos acima listadas.

Pois bem. O fato social<sup>4</sup> analisado é o afundamento dos bairros do Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Farol e Bom Parto, em decorrência da extração de sal-gema realizada pela mineradora Braskem em 35 minas localizadas nas regiões mencionadas.

Nesse ponto, mostra-se importante destacar que não se trata de simples evento, mas de fato, eis que devidamente vertido na linguagem das provas. No caso, diversos documentos técnicos e também jurídicos assinalam que o afundamento dos bairros, bem como a realocação das pessoas decorrem diretamente da extração de sal-gema realizada pela Braskem S.A.

---

<sup>4</sup> Nota-se, desde logo, que chamamos de *evento* o acontecimento do mundo fenomênico, despido de qualquer relato lingüístico. O *fato*, por sua vez, é tomado como enunciado denotativo de uma situação, delimitada no tempo e no espaço. Registra Tercio Sampaio Ferraz Jr. que “*fato* não é pois algo concreto, sensível, mas um elemento lingüístico capaz de organizar uma situação existencial como realidade”. O fato refere-se sempre ao passado, a algo já sucedido. O presente, segundo Enrique M. Falcón, serve apenas como ponto demarcatório entre o passado e o futuro, não apresentando precisa dimensão temporal: nem bem apreendemos o presente e este já é passado.

O evento, pertencente ao mundo da experiência, não integra o sistema jurídico ou sequer o social, pois as coisas só existem para o homem quando constituídas pela linguagem. Assim, qualquer que seja o sistema que se examine, nele ingressam apenas os enunciados compostos pela forma lingüística própria àquele sistema. Relatado o acontecimento em linguagem social, teremos fato social; este, vertido em linguagem jurídica, dará nascimento ao fato jurídico. Os fatos da chamada realidade social, enquanto não constituídos mediante linguagem jurídica própria, qualificam-se como eventos em relação ao mundo do direito. O mesmo se dá com o fato político, econômico, biológico, psicológico, histórico etc.: quaisquer destes, enquanto não traduzidos em linguagem jurídica, permanecem fora do campo de abrangência do sistema do direito posto, na qualidade de meros eventos. Fato jurídico, segundo Paulo de Barros Carvalho, “é aquele que, e somente aquele, que puder expressar-se linguagem competente, isto é, segundo as qualificações estipuladas pelas normas do direito positivo”. Assim, conclui o ilustre Mestre: “ou a mutação ocorrida na vida real é contada, fielmente, de acordo com os meios de prova admitidos pelo sistema positivo, consubstanciando a categoria dos fatos jurídicos (lícitos ou ilícitos, pouco importa) e da eficácia que deles se irradia; ou nada terá acontecido de relevante para o direito, em termos de propagação de efeitos disciplinadores da conduta. Transmitido de maneira mais direta: fato jurídico requer linguagem competente, isto é, linguagem das provas, sem o que será mero evento, a despeito do interesse que possa suscitar no contexto da instável e turbulenta vida social”.



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Há, portanto, fato devidamente vertido em linguagem competente. Fato este que está atrelado a ação de um sujeito – *a Braskem S/A* – e que impactou, direta e negativamente, na esfera jurídica de todos os proprietários de bens imóveis existentes nas áreas sujeitas a realocação.

É preciso dizer que o fato narrado não possui conformidade com o direito, pois, causou dano indevido a esfera jurídica de terceiros, violando o princípio da incolumidade das esferas jurídicas. É, portanto, de natureza ilícita, contrário ao direito. De pronto, exclui-se todas as modalidades de fato jurídico conforme o direito, em especial o ato jurídico *stricto sensu* e o negócio jurídico.

O ato jurídico *stricto sensu* pode ser definido como *“o fato jurídico que tem por elemento nuclear do suporte fático manifestação ou declaração unilateral de vontade cujos efeitos jurídicos são prefixados pelas normas jurídicas e invariáveis, não cabendo às pessoas, qualquer poder de escolha da categoria jurídica ou de estruturação do conteúdo das relações jurídicas respectivas”<sup>5</sup>*, sendo, portanto, conforme o direito.

O negócio jurídico, de igual modo, é conforme o direito e pode ser definido como *“o fato jurídico cujo elemento nuclear do suporte fático consiste em manifestação ou declaração consciente de vontade, em relação à qual o sistema jurídico faculta às pessoas, dentro de limites predeterminados e de amplitude varia, o poder de escolha de categoria jurídica e de estruturação do conteúdo eficaz das relações jurídicas respectivas, quanto ao seu surgimento, permanência e intensidade no mundo jurídico”<sup>6</sup>*. Um contrato é um típico exemplo de negócio jurídico.

Não há atuação das partes sob o manto da autonomia da vontade: os proprietários não desejaram vender os seus imóveis, mas tiveram que desocupá-los dado o risco às suas vidas e de seus familiares. **A propriedade, que pressupõe as faculdades de usar, gozar, fruir e dispor, pereceu, como consequência do afundamento: não há ali possibilidade fática de uso econômico ou social do bem.**

---

<sup>5</sup> MELLO, 2019, p. 200.

<sup>6</sup> MELLO, 2019, p. 225.



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Além de inexistir vontade de comprar e vender, **há ato ilícito praticado pela Braskem S/A que gerou o perecimento do direito de propriedade**, causando um dano patrimonial e moral aos seus antigos proprietários, dada a compulsoriedade da realocação e o risco à vida.

As hipóteses de extinção do direito de propriedade estão previstas no Código Civil, em seu art. 1275, que prescreve:

*Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade:*

*I - por alienação;*

*II - pela renúncia;*

*III - por abandono;*

*IV - por perecimento da coisa;*

*V - por desapropriação.*

A coisa, objeto do direito de propriedade, é o substrato material ou objetivo de imputação da titularidade, todo direito recai sobre um objeto, sobre um bem. Quando este perecer, ordinariamente, perderá o direito, exceto os casos de sub-rogação real.

Por perecimento do objeto tem-se entendido que pode ser estrutural ou funcional. No perecimento estrutural existe autenticamente uma perda da estrutura física ou do suporte material do bem. Assim, a destruição de um automóvel por incêndio seria exemplo típico de perecimento estrutural. Já no perecimento funcional existe uma perda do papel necessário que o bem exerce. Assim, um loteamento que não fosse construído pereceria funcionalmente, pois o suporte físico do imóvel se conserva, alterando-se apenas, de modo definitivo, a sua finalidade. Em muitos casos, para detectar a hipótese de perecimento funcional será interessante observar a perda da finalidade econômica ou social do objeto em relação ao direito instituídos.

A situação ocasionada pela Braskem -- *que ensejou o perecimento do direito de propriedade dos imóveis existentes na área de criticidade 00 e 01 do Mapa de Linhas e Ações Prioritárias* -- é similar, por analogia, à desapropriação indireta para ocupação para fins de



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

moradia de imóvel que não cumpre a sua função social, tal como já decidido pela Justiça de São Paulo. Em sentença proferida pelo juiz Amable Lopez Soto, em janeiro de 2006, nos autos do processo 007.96.318877-9, em trâmite na Vara Cível do Fórum Regional VII de Itaquera, restou consignado:

*a) O particular que tem sua propriedade invadida por mais de cinco mil pessoas que, se desalojadas, não terão para onde ir, deve buscar do Poder Público a indenização a que faz jus decorrentes da desapropriação indireta. Entretanto, a reintegração de posse não deve ser deferida, em homenagem ao princípio da função social que a propriedade tem, nos termos do artigo 2º, IV, da Lei 4.132/62 e artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal.*

*(....) tecnicamente a sentença não merece reparos. Mas o direito evolui, situação que, particularmente, atingiu o direito de propriedade. Não é mais possível idealizar a proteção desse direito no interesse exclusivo do particular, pois hoje princípios da função social da propriedade aguardam proteção mais efetiva. Não fora isso, a função do Judiciário, de solucionar conflitos de interesse, não pode desprezar a necessidade de por fim ao embate posto nos autos, mas de impedir, com a decisão dada, que outras lides venham a acontecer.*

*Está em estudo um litígio entre um particular que teve suas terras inutilizadas invadidas e um grupo de mais de cinco mil famílias que ali se instalaram por não ter outro lugar para ficar.*

*Retiradas do local, por certo deverão ocupar outro. Se particular, novo conflito será criado. Se públicas, também o Poder Público, em tese, tem direito de recuperá-las. O certo é que, para qualquer local onde sejam essas pessoas levadas, o mesmo problema que aqui aparentemente se resolve será novamente criado. Sequer condenar os requeridos a flutuar é possível, pois em tese o espaço aéreo sobre um imóvel pertence ao dono da superfície (artigo 526 do CC).*

*Quando o Poder Público, responsável pela proteção de todos os cidadãos, inclusive dos aqui requeridos, permite durante muito tempo que muitos se instalem em determinado local, há de ser reconhecida a desapropriação indireta. É o sacrifício do um proprietário, indenizado, entretanto, por toda a sociedade, que servirá de solução a um conflito que se eternizaria com a simples determinação de sua desocupação.*

*Entendido que o imóvel foi, de forma indireta, desapropriado, não caberia a ação possessória que tem por finalidade recuperar a posse em decorrência da propriedade. Mas, tendo havido perda desta, para o interesse público em disputa, a pretensão deve ser tão somente indenizatória contra o Poder Público responsável pela política urbana.*

*Os bens indiretamente expropriados, porque aproveitados para fins de necessidade, utilidade pública, ou de interesse social, não podem ser reavidos in natura, impossível vindicar o próprio bem, a ação cujo fundamento*



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*é o direito de propriedade, visa, precipuamente, à prestação do equivalente da coisa desapropriada, que é a indenização... (STF, RTJ 61/389). (José Luis Gavião de Almeida, Acórdão proferido na apelação n. 823.916-7, J. 27/08/02 – RT 811/243):*

*b) A Prefeitura do Município, reconhecendo a existência do problema social insito nesta ação e em duas outras de áreas contíguas que tramitam nas duas outras varas cíveis deste foro, ajuizou ação de desapropriação ora em trâmite na 5ª Vara da Fazenda Pública.*

*Pretende-se regularizar a situação de fato já consolidada no tempo (os réus ocupam o imóvel, no mínimo, desde 1.994), mediante pagamento de indenização a quem de direito.*

*Não é razoável que para proteção da posse de uma empresa seja destruído um bairro inteiro numa verdadeira operação de guerra, desencadeada pelo Estado, quando existe outra solução mais afinada com o interesse social, isto é, a desapropriação do imóvel com o pagamento da indenização a quem faça. (Magistrado Mário Dacache, autos do processo n. 2.122/95, juízo cível do Fórum Regional VII de Itaquera)*

*c) No caso dos autos a coisa reivindicada não é concreta, nem mesmo existente. É uma ficção.*

*Os lotes de terreno reivindicados e o próprio loteamento não passam, há muito tempo, de mera abstração jurídica. A realidade urbana é outra. A favela já tem vida própria, está, repita-se, dotada de equipamentos urbanos. Lá vivem muitas centenas, ou milhares de pessoas. (...) Lá existe uma outra realidade urbana, com vida própria, com os direitos civis sendo exercitados com naturalidade. O comércio está presente, serviços são prestados, barracos são vendidos, comprados, alugados, tudo a mostrar que o primitivo loteamento só tem vida no papel. (...).*

*Loteamentos e lotes urbanos são fatos e realidades urbanísticas. Só existem, efetivamente, dentro do contexto urbanístico. Se são tragados por uma favela consolidada, por força de uma certa erosão social, deixam de existir como loteamento e lotes.*

**A realidade concreta prepondera sobre a ‘pseudo-realidade jurídico-cartorária’. Esta não pode subsistir em razão da perda do objeto do direito de propriedade. Se um cataclisma, se uma erosão física, provocada pela natureza, pelo homem ou por ambos, faz perecer o imóvel, perde-se o direito de propriedade.**

*É verdade que a coisa, o terreno, ainda existe fisicamente.*

*Para o direito, contudo, a existência física da coisa não é fator decisivo, consoante se verifica dos mencionados incisos I e III do artigo 78 do CC (de 1.916). O fundamental é que a coisa seja funcionalmente dirigida a um finalidade viável, jurídica e economicamente. Pense-se no que ocorre com a denominada desapropriação indireta. (...)*



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*Por aí se vê que a dimensão simplesmente normativa do Direito é inseparável do conteúdo ético social do mesmo, deixando a certeza de que a solução que se revela impossível do ponto de vista social é igualmente impossível do ponto de vista jurídico. (...)*

*O princípio da função social atua no conteúdo do direito. E, dentre os poderes inerentes ao domínio, previstos no artigo 524 do Código Civil (usar, fruir, dispor e reivindicar), o princípio da função social introduz outro interesse (social) que pode não coincidir com os interesses do proprietário. (...)*

*Assim, o referido princípio torna o direito de propriedade, de certa forma, conflitivo consigo próprio, cabendo ao Judiciário dar-lhe a necessária e serena eficácia nos litígios graves que lhe são submetidos" (apCiv. 212.726-1-8-SP, j. 16.12.1994, Desembargador José Osório)*

A conduta ilícita da Braskem fez perecer o direito de propriedade, acarretando, por consequência, a necessária indenização a todos os moradores e proprietários atingidos. Contudo, não se pode, daí, concluir que houve compra e venda típica ou que as áreas são de propriedade disponível da Braskem.

A realidade cartorária não se sobrepõe aos fatos da vida concreta e natureza *sui generis* do caso. O domínio da área por parte da Braskem S/A, cabe destacar, justifica-se na medida em que a esta compete, por força de acordos homologados na Justiça Federal, dar segurança, demolir e manter a área estável e conservada. Sem a posse, o cumprimento de tais obrigações restaria impossível.

No mais, em petição apresentada nestes autos, a Defensoria Pública da União afirmou que consta da cláusula 58 do acordo socioambiental firmado pela Força Tarefa com a Braskem, **que a referida empresa NÃO poderá utilizar economicamente a área e que o seu uso será disciplinado pelo Plano Diretor do município de Maceió**. Confira-se:

*[...] Essa questão foi endereçada com a homologação do acordo socioambiental, firmado pelo MPF e MPEAL. Nos termos do parágrafo segundo da Cláusula 58 do referido acordo, "a Braskem compromete-se a não edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira, objeto do Termo de Acordo celebrado em 03 de janeiro de 2020, salvo se, após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta venha a ocorrer, isso venha a ser permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió/AL".*



PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*Em outras palavras, embora tenha a titularidade dos imóveis após conclusão do PCF, a regra é que a BRASKEM não terá disponibilidade para usufruir, com fins privados e econômicos. Hoje, a Braskem não poderá dispor da área por conta da permanente instabilidade do solo na região. Caso o solo se estabilize, a Braskem ainda assim não poderá usufruir dos imóveis, pois não ocorrerá nenhuma permissão através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió/AL, que deve ser deliberado no âmbito da Câmara Municipal de Maceió.*

*Na visão da DPU, a Câmara Municipal de Maceió, na hipótese de deliberação do Plano Diretor do Município, após audiência pública e oitiva da sociedade civil, deverá garantir que a área de risco seja destinada para fins coletivos de interesse público.*

*Por fim, ainda há de se destacar que essa área é verdadeiro passivo da Braskem, uma vez que a ela cabe realizar e custear todas as intervenções necessárias para estabilização das cavidades e segurança da região.*

Noutro prisma, para além da proibição constante no termo do acordo supra referido, o Município de Maceió, desde início de 2019 não permite mais qualquer construção ou exploração econômica na área afetada, por força do Decreto n° 8.709/2019.

Por fim, vale pontuar que a preocupação específica do autor com eventual exploração imobiliária da área por parte da Braskem, na hipótese de sua futura e distante estabilização, não se sustenta, pela simples razão de que tanto o Município, como o Estado ou mesmo a União Federal podem, dentro de suas esferas de competência, estabelecer limitações edilícias e ou ambientais. Tanto assim o é que, atualmente, já tramitam na Câmara de Vereadores local e na Assembleia Legislativa o Estado, projeto de leis nesse sentido<sup>7 8</sup>.

### **3. CONSIDERAÇÕES E PEDIDO**

i) Todos os acordos questionados nesta ADPF foram celebrados em sede de Ações Cíveis Públicas protocoladas pelo Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e Ministério Público do Estado de Alagoas, homologados por decisões transitadas em julgado da 3ª Vara da Justiça Federal de Alagoas.

<sup>7</sup> <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2023/12/05/130733-projeto-que-impede-uso-comercial-de-area-evacuada-pelo-afundamento-de-solo-e-apresentado>

<sup>8</sup> <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/francisco-tenorio-apresenta-projeto-que-cria-reserva-florestal-em-area-afetada-pela-exploracao-do-sal-gema#:~:text=Durante%20a%20sessão%20desta%20quinta,do%20sal%20gema%20pela%20Braskem.>





PREFEITURA DE  
**MACEIÓ**  
*PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO*

ii) Os referidos acordos foram legitimados pela atuação fiscalizatória do Observatório Nacional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Nesse cenário, portanto, é oportuno concluir que o Município de Maceió entende que a atuação do Supremo Tribunal Federal no caso, certamente, contribuirá ainda mais para trazer segurança jurídica e para o aperfeiçoamento institucional dos acordos já celebrados, fixando, caso entenda necessário, as balizas e diretrizes interpretativas que o caso requer.

Por todo o exposto, o município de Maceió requer a juntada das informações nos autos da ADPF nº 1105, atendendo a determinação judicial proferida por Vossa Excelência.

Nestes Termos, pede deferimento.

Maceió/AL, 15 de março de 2024.

**JOÃO LÔBO**

Procurador-Geral do Município  
Matrícula nº 954271-0 | OAB/AL 5.032



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 1105

Arguente: Governador do Estado de Alagoas

Arguidos : Braskem S/A e outros

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

*Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Cláusulas constantes de acordos celebrados extrajudicialmente e homologados nos autos de três processos que tramitaram no âmbito da 3ª Vara da Justiça Federal em Alagoas, relacionados aos danos causados pela atividade de mineração da empresa Braskem S/A no Município de Maceió. Alegada violação ao pacto federativo, à boa-fé objetiva, à dignidade da pessoa humana, à cidadania, ao pluralismo político, à participação democrática, ao objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, à isonomia, ao devido processo legal substantivo, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever de reparação dos danos causados pela mineração. Preliminar. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. Cláusulas que conferem ampla quitação à Braskem S/A. A quitação dada nos acordos não tem o alcance receado pelo arguente, nem impede a atuação de entes que não participaram das composições no sentido de promover a defesa de bens que integrem a sua esfera jurídica, mediante mecanismos judiciais pertinentes. Cláusulas que transferem direito sobre bens à Braskem S/A. Dever de observância à função socioambiental da propriedade. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência parcial do pedido para afastar interpretações de que houvera concessão ampla, geral e irrestrita de quitação à Braskem e de que a empresa estaria autorizada a explorar economicamente os bens cujos direitos lhe foram transferidos.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pela Ministra Relatora em 8 de janeiro de 2024, manifestar-se quanto à presente arguição de

descumprimento de preceito fundamental.

## I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Governador do Estado de Alagoas, tendo por objeto os “*acordos celebrados extrajudicialmente e homologados nos autos dos processos nº 0803836-61.2019.4.05.8000 ('ACP dos Moradores'), 0806577-74.2019.4.05.8000 ('ACP Socioambiental') e 0812904-30.2022.4.05.8000 ('Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal')*”, especificamente contra: a) *as cláusulas que conferem ampla, geral e irrestrita quitação ao poluidor pelos danos causados pela atividade de mineração da empresa BRASKEM no Município de Maceió/AL;* b) *as cláusulas que autorizam a aquisição da propriedade e a exploração econômica da área afetada pelo poluidor*” (fl. 01 da petição inicial).

Afirma que não pretende a invalidação de todos os termos dos acordos questionados, mas apenas o reconhecimento da inconstitucionalidade das cláusulas que impedem a integral reparação dos direitos transindividuais e individuais homogêneos afetados pelos ilícitos praticados pela Braskem, bem como das cláusulas que autorizam a mineradora a se tornar proprietária e explorar economicamente a região por ela afetada.

O autor assevera, em síntese, que seria inconstitucional a quitação dada em acordo coletivo de dimensão intermunicipal, sem a observância da cooperação federativa e ampla participação dos representantes adequados dos grupos afetados em juízo. Sustenta, ademais, que também estaria em desacordo com a Constituição cláusula de acordo que permita ao poluidor se tornar proprietário e explorar economicamente a área degradada.

Especifica que os atos do poder público questionados “*foram praticados pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Alagoas, Defensoria Pública do Estado de Alagoas, Defensoria Pública da União e Município de Maceió, conjunta ou isoladamente, ao celebrarem acordos com a mineradora BRASKEM*” (fl. 13 da petição inicial).

O peticionário invoca, como preceitos fundamentais supostamente violados, o pacto federativo, a boa-fé objetiva, a dignidade da pessoa humana, a cidadania, o pluralismo político, a participação democrática, o objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, a isonomia, o devido processo legal substantivo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de reparação dos danos causados pela mineração.

Assevera, sob o enfoque do federalismo cooperativo, que *"a ocorrência de desastre de grandes proporções, decorrente de evento extraordinário, de consequências danosas graves, permanentes e irradiadas, impõe uma resposta efetiva e coordenada dos entes federados, incluindo a União, o Estado de Alagoas, o Município de Maceió e demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió, no combate, redução e contenção de danos decorrentes do evento"* (fl. 46 da petição inicial).

Após tecer considerações sobre o devido processo legal em sua feição substantiva, o autor assinala que *"a jurisdição constitucional se afigura como o meio mais apropriado para a solução do presente litígio coletivo de efeitos irradiados, eis que se mostra o meio mais eficaz, abrangente e definitivo capaz de tutelar o direito objetivo, afastando os efeitos deletérios da lógica adversarial travada nos processos de origem"* (fl. 56 da petição inicial).

Quanto às cláusulas dos acordos que preveem a aquisição da propriedade, posse ou domínio útil em favor da Braskem, o requerente acentua a configuração de afronta ao princípio da boa-fé objetiva, notadamente porque no direito ambiental *"a máxima de que ninguém poderá se beneficiar da própria torpeza se materializa no princípio do poluidor-pagador, que veda que o agente poluidor se aproprie dos ganhos e externalize os prejuízos"* (fl. 67 da petição inicial).

Acrescenta, quanto a esse aspecto, que *"a solução da transferência da propriedade dos imóveis à empresa que causou o dano, em virtude do qual se deu a indenização – por meio de absolutamente reprovável de compra e venda – constitui solução absolutamente injusta, na medida em que convola a obrigação de indenizar em verdadeira ação de especulação imobiliária, a permitir que em momento futuro aquilo que foi um dano ao meio ambiente se converta em lucrativo negócio jurídico"* (fl. 72 da petição inicial).

Argumenta que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como os princípios do poluidor-pagador e da reparação integral impõem que os danos causados ao meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho sejam compensados totalmente, independente de contraprestações ou condicionamentos prévios. Desse modo, *"a aquisição dos imóveis constante das aéreas impactadas pela BRASKEM por meio das cláusulas objurgadas implica em nítido incremento patrimonial à poluidora, o que, também sob esse viés, milita contra o preceito constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput) e o decorrente princípio do poluidor pagador, especialmente quanto ao seu caráter dissuasório dos ilícitos ambientais"* (fl. 77 da petição inicial).

Com fulcro em tais fundamentos, requer o seguinte (fls. 80/83 da petição inicial):

Ante o exposto, o Governador do Estado postula:

(...)

6. Que a ADPF seja julgada procedente *in totum*, de maneira a:

a. Declarar que os atos impugnados lesionam os preceitos fundamentais da boa-fé objetiva (e da vedação de se valer da própria torpeza), do pacto federativo, da dignidade da pessoa humana, da cidadania, do pluralismo político, da participação democrática, do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, da isonomia, do devido processo legal substantivo, do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do dever de reparação dos danos causados pela mineração.

b. Declarar a inconstitucionalidade das cláusulas que deram quitação irrestrita à BRASKEM, quais sejam:

i. As cláusulas 35, 41 e 17 do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco (Direitos Individuais Homogêneos) e decisão homologatória no processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000;

ii. As cláusulas 54, 69, caput, §§ 1º a 6º, 81, caput e parágrafo primeiro, e 95, caput e §§1º a 4º, Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000;

iii. As cláusulas 1.1 e 7.1 do Termo de Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000;

iv. As cláusulas oitava e nona do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal (Direitos Individuais Homogêneos e Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000;

v. quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como espécie de quitação à BRASKEM pelos danos causados pela subsidência do solo.



c. Declarar a inconstitucionalidade das cláusulas que permitiram a transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada;

i. A cláusula 14 do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco”, homologado no Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores); e

ii. A cláusula 58, caput e parágrafo segundo, do “Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental”, homologado no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (“ACP Socioambiental”);

iii. quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como autorizativas da transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada;

d. Declaração, por arrastamento, da inconstitucionalidade de cláusulas de quaisquer acordos celebrados visando a indenização de vítimas que preveja a transferência da propriedade de imóveis, públicos ou particulares, à BRASKEM, como medida compensatória de eventual indenização paga às vítimas;

e. Fixar interpretação conforme a Constituição de todos os acordos firmados no âmbito do caso BRASKEM, de forma a evitar qualquer interpretação que permita a quitação total da BRASKEM em relação às lesões causadas aos direitos coletivos, a transferência de propriedade e a exploração econômica da área devastada;

A Braskem S/A apresentou manifestação preliminar postulando o indeferimento da inicial, alegando a ausência de atendimento do requisito da subsidiariedade no caso.

O processo foi distribuído à Ministra CÁRMEN LÚCIA que, nos termos do rito previsto pelos artigos 6º e 8º da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Prefeito do Município de Maceió/AL, ao Procurador-Geral de Justiça do Estado de Alagoas, ao Defensor Público Geral do Estado de Alagoas, ao Defensor Público Geral da União e ao Presidente do Polo Petroquímico de Camaçari/BA - Braskem S/A, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Defensoria Pública da União sustentou que a quitação dada à Braskem no acordo realizado nos Processos nº 0803836-61.2019.4.05.8000 e nº 0812904-30.2022.4.05.8000 não seria ampla, geral e irrestrita, consoante alegado na inicial. Destacou a importância do acordo indenizatório, tendo em vista que *“as vidas e o bem-estar dos atingidos não poderiam ficar suspensos até a resolução definitiva, após discussões em 04 instâncias, perante o Judiciário”*.

Nessa linha, afirmou que, *“desde o início da composição, as instituições signatárias deixaram claro à Braskem que não seria tolerável que, no futuro, a empresa pudesse utilizar as áreas de risco para fins econômicos próprios, sob pena de enriquecimento ilícito e retrocesso ambiental”* (fl. 19 do documento eletrônico nº 45).

Por fim, frisou que *“o acordo indenizatório merece ser valorizado por ter evitado a maior tragédia ambiental em curso no Brasil, garantindo a realocação célere com dignidade e o respectivo pagamento de justa indenização para mais de 60 mil atingidos que viviam na área de risco, em cerca de 02 (dois) anos. (...) Por outro lado, é certo que nenhum dos acordos celebrados por estas instituições e que são questionados neste momento impede que o Estado de Alagoas e/ou outros entes públicos demonstrem os danos sofridos e busquem a reparação adequada. Ao revés, a pretensão de desconstituição de tais instrumentos inovam no cenário jurídico e podem trazer prejuízos às reparações em curso”* (fl. 19 do documento eletrônico nº 45).

A Braskem S/A, por sua vez, suscitou, preliminarmente, a ilegitimidade ativa do Estado de Alagoas, por ausência de pertinência temática; a inexistência de comprovação de lesão a preceito fundamental ou de controvérsia constitucional; e a ofensa ao princípio da subsidiariedade.

No mérito, defendeu a constitucionalidade e a legalidade das obrigações previstas nos acordos homologados. Mencionou a ampla publicidade dos acordos, bem como a legitimidade dos entes participantes das transações e o acompanhamento pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Observatório Nacional de Causas de Grande Repercussão, vinculado ao Conselho Nacional de Justiça.

Alegou que a previsão de outorga de quitação e a eventual transmissão de propriedade em razão do adimplemento das indenizações seria simplesmente o efeito jurídico regular dos acordos pactuados, correspondendo precisamente ao dano efetivamente compensado, seja mediante obrigação de pagar quantia certa ou por obrigação de fazer.

Acrescentou, ainda, que *“inibir a transferência de uma propriedade cujo valor de avaliação foi adimplido pela Braskem induziria enriquecimento sem causa dos beneficiários,*

*de todo repudiado pelo ordenamento jurídico (art. 884 do Código Civil), além da completa desconsideração de que os imóveis desocupados deixaram de ter valor comercial. Sendo de responsabilidade da BRASKEM o isolamento, monitoramento e demolição dos imóveis, constata-se claramente que a transmissão de propriedade dos bens para companhia, além de coerente com a necessidade de acesso e administração das áreas, compatibiliza-se com os ônus, notadamente financeiros, impostos à empresa” (fls. 32/33 do documento eletrônico nº 46).*

Ao final, afirmou que *“prossegue em cooperação com o Poder Público desde o início dos eventos, prontificando-se à adoção de medidas tendentes à preservação de vidas e do patrimônio, inclusive histórico e cultural, além de apoiar o restabelecimento da cadeia social e econômica das regiões afetadas”* (fl. 35 do documento eletrônico nº 46).

O Município de Maceió/AL também frisou a inexistência de quitação irrestrita em relação aos danos sofridos, menos ainda em relação a danos futuros. Asseverou que sua atuação se deu de forma complementar à atuação da Força Tarefa (MPF/MPE/DPU), sem excluir nenhum ente federativo e sem transcender as suas competências constitucionais e legais.

Em outra vertente, aduziu que *“a conduta ilícita da Braskem fez perecer o direito de propriedade, acarretando, por consequência, a necessária indenização a todos os moradores e proprietários atingidos. Contudo, não se pode, daí, concluir que houve compra e venda típica ou que as áreas são de propriedade disponível da Braskem”* (fl. 19 do documento eletrônico nº 53).

Acrescentou, ainda, que, desde o início de 2019, o Município de Maceió não mais permite qualquer construção ou exploração econômica na área afetada, por força do Decreto nº 8.709/2019. Ao final, concluiu que *“a atuação do Supremo Tribunal Federal no caso, certamente, contribuirá ainda mais para trazer segurança jurídica e para o aperfeiçoamento institucional dos acordos já celebrados, fixando, caso entenda necessário, as balizas e diretrizes interpretativas que o caso requer”* (fl. 21 do documento eletrônico nº 53).

Apesar de devidamente oficiados, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Alagoas e o Defensor Público Geral do mesmo ente federado deixaram

de apresentar informações no prazo assinalado.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **II – PRELIMINAR: INOBSERVÂNCIA AO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE**

O conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental encontra óbice no princípio da subsidiariedade, previsto no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, *in verbis*:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

**§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. (Grifou-se).**

Ao interpretar referido dispositivo de lei, essa Corte Suprema concluiu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é cabível no caso de não existir outro meio processual apto a sanar, de forma efetiva, suposta lesão a preceito fundamental. Veja-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CONSTITUCIONAL. AGRAVO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESATENDIMENTO AO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO. 1. Agravo interno contra decisão que indeferiu a petição inicial da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão do não preenchimento do requisito da subsidiariedade. 2. **É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes.** 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(ADPF nº 157 AgR, Relator: ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/08/2019, Publicação em 09/09/2019; grifou-se);

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) - AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) - EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS - INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO**



- RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - **O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado.** Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental - **revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional.** - A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 - que consagra o postulado da subsidiariedade - estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, **pressuposto negativo de admissibilidade** da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um **inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado.**

(ADPF nº 17 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/06/2002, Publicação em 14/02/2003; grifou-se).

O atendimento da cláusula da subsidiariedade é mandatório não apenas em arguições que tenham por objeto atos normativos, mas, igualmente, naquelas que se voltam contra atos concretos ou omissões estatais (cf., a propósito, ADPF nº 390 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em: 30/06/2017, Publicação em: 08/08/2017; ADPF nº 939, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em: 02/05/2022, Publicação em: 09/05/2022).

A experiência jurisprudencial desse Supremo Tribunal Federal tem demonstrado que o juízo de subsidiariedade funciona como crivo para evitar que a arguição de descumprimento de preceito fundamental seja utilizada de forma inadequada, em violação ao princípio do devido processo legal. Nesse sentido, é ilustrativa a seguinte decisão:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.  
INSTRUÇÃO NORMATIVA. ATO DE NATUREZA INFRALEGAL.  
DESCUMPRIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE.  
PRECEDENTES. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

(...)

A arguição por descumprimento de preceito fundamental encontra previsão constitucional no artigo 102, § 1º, dispositivo que prevê que essa via processual

será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. Coube à Lei 9.882/1999 regular especificamente o trâmite da ação que ora se analisa, dispondo, em seu artigo 4º, § 1º, que não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. É como bem sintetiza em sede doutrinária o Ministro Luís Roberto Barroso, *in verbis*:

*“O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais. Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF — pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva. Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicitado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de ADPF sempre que não coubesse ADIn ou ADC.”* (BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016, grifos nossos)

Deveras, havendo outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional, revela-se inviável essa ação do controle concentrado e constitucionalidade, cuja utilização é excepcional e subsidiária, na linha do que assentam os seguintes precedentes: (...)

*In casu*, o autor apresenta como objeto da ação Instrução Normativa editada pelo Ministério da Justiça e pela FUNAI, ato normativo infralegal que poderiam ser questionados por outros meios processuais adequados, a exemplo do Mandado de Segurança. **Dessa forma, não é possível afastar a cláusula de subsidiariedade, sob pena de, expandindo indevidamente o escopo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, banalizar a própria ação constitucional e obstaculizar o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais inferiores.**

**Nesse mesmo sentido, outras ADPFs que impugnavam atos administrativos infralegais também não foram conhecidas por esta Corte (v.g.: ADPF 87, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 450, rel. Min. Cármen Lúcia; ADPF 41, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 247, rel. Min. Luiz Fux).**

**Com efeito, ainda que se trate de um “ato do poder público”, não é irrestrita e genérica sua impugnação pela via da ADPF, sob pena de se legitimar uma judicialização excessiva e universal.**

*Ex positis*, NÃO CONHEÇO a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com fundamento no art. 4º da Lei 9.882/1999 e do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

(ADPF nº 679, Relator: Ministro LUIZ FUX, julgado em 06/05/2020, publicado em 08/05/2020; grifou-se).

Na medida em que o âmbito cognitivo da ADPF é polivalente, é necessário evitar que o seu emprego seja explorado de forma artificiosa, de modo a servir como atalho para supressão de instâncias.

No particular, tem-se um claro exemplo de uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental de modo não subsidiário.

Como visto, o arguente pretende, por meio da presente causa, a desconstituição de cláusulas constantes de termos de acordos homologados em juízo e transitados em julgado.

Ocorre que o controle judicial requerido pode e deve ser adequadamente exercido através da via difusa, através de ações anulatórias, ajuizadas perante o juízo que proferiu as decisões homologatórias, ou de ações rescisórias.

Em outros termos, e conforme já ressaltado pelo Ministro MARCO AURÉLIO na decisão que negou seguimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 808, a ordem constitucional contempla outros instrumentos judiciais aptos a sanar – de modo eficaz, adequado e imediato – a suposta ofensa a preceitos fundamentais. Confira-se, nesse sentido, o seguinte excerto da referida decisão:

É inadequada a formalização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cuja admissão implicará, em última análise, queima de etapas, levando em conta os processos em curso, já em fase de execução, sob pena de tomar-se tão nobre instrumento de controle concentrado como verdadeira advocatória.

Pronunciamento jurisdicional contrário à ordem jurídica, voltado a obrigação de satisfazer verba trabalhista, conforme assentado em título alcançado pela preclusão maior, há de merecer glosa ante o sistema de cautelas e contracautelas ínsito ao devido processo legal, sendo dado, inclusive, chegar-se à Presidência do Supremo, visando a suspensão da determinação judicial.

A assim não se concluir, ter-se-á violação do artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, no que prevê o requisito da subsidiariedade, revelador do cabimento da arguição apenas quando inexistir outro meio capaz de sanar lesão a dispositivo fundamental.

(ADPF nº 808, Ministro Relator: MARCO AURÉLIO, Decisão Monocrática proferida em 25/03/2021, Publicação em 30/03/2021).

Nesse sentido, cumpre ressaltar que, nos termos do acórdão proferido por essa Suprema Corte no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº

141, o exame acerca da existência de “*outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos (...) questionados*” deve levar em consideração, também, os instrumentos processuais de índole subjetiva. Veja-se:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - **Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio esgotamento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados.** II - **A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada.** III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido.

(ADPF nº 141 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/05/2010, Publicação em 18/06/2010; grifou-se).

De fato, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser utilizada para substituir os instrumentos recursais ou outras medidas processuais ordinárias acessíveis à parte processual, sob pena de transformá-la em verdadeiro sucedâneo do recurso próprio e em mecanismo de burla às regras de distribuição de competências entre os órgãos jurisdicionais. A propósito, observe-se a ementa do seguinte julgado:

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. DECRETO Nº 640, DE 2 DE MARÇO DE 1962, DO CONSELHO DE MINISTROS. EQUIPARAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES À INDÚSTRIA BÁSICA. NÃO CABIMENTO: AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL E INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. 1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é via adequada para questionar fundamento de decidir adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no exercício de sua competência atinente à uniformização da legislação federal, ainda que em julgamento sob o rito dos recursos repetitivos. 2. No caso dos autos, a irrisignação volta-se contra a utilização do Decreto nº 640, de 2 de março de 1962, do Conselho de Ministros, como recurso argumentativo no REsp nº 842.270/RS, de relatoria do então Ministro do STJ, Luiz Fux, com acórdão redigido pelo Ministro Castro Meira, julgado sob o rito dos recursos repetitivos na Primeira Sessão do Tribunal da Cidadania, presidida pelo ora Ministro do STJ Teori Zavascki. 3. **A ADPF não serve como sucedâneo recursal ou ação rescisória**, notadamente quando o fim almejado consiste na reversão de um precedente fixado pelo STJ. Precedentes. 4. A petição inicial desta ação revela-se inepta, porquanto da narração dos fatos não decorre logicamente a conclusão visada (art. 330, inc. I, e §1º, inc. III, do Código de Processo Civil). Percebe-se que o decreto não tem em sua teleologia a pretensão de alcançar a autonomia



financeira dos Estados, dispor sobre matéria pertinente à competência tributária dos entes estaduais ou instituir isenção fiscal heterônoma. Na verdade, no contexto da experiência parlamentarista brasileira (1961-1962), o ato em questão elege o setor de telecomunicações como alvo prioritário da intervenção do Estado na economia, por considerá-lo estratégico, à luz de um paradigma econômico desenvolvimentista. Logo, não há reparos a fazer na decisão agravada, tendo em conta que cabia ao relator indeferir liminarmente ADPF instaurada por exordial inepta (art. 4º, caput, da Lei nº 9.882, de 1999). 5. Agravo regimental-segundo ao qual se nega provimento.

(ADPF 427 AgR-segundo, Relator: Ministro ANDRÉ MENDONÇA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/11/2022, Publicação em 22/11/2022; grifou-se).

Por essa razão, a presente arguição não comporta conhecimento.

### **III – MÉRITO**

Conforme relatado, o autor se insurge contra duas espécies de cláusulas firmadas no âmbito de acordos celebrados extrajudicialmente e homologados nos autos de três processos que tramitaram no âmbito da 3ª Vara da Justiça Federal no Estado de Alagoas, relacionados aos danos causados pela atividade de mineração da empresa Braskem S/A no Município de Maceió: (i) cláusulas que confeririam ampla, geral e irrestrita quitação ao poluidor pelos referidos danos; e (ii) cláusulas que autorizariam a aquisição da propriedade e a exploração econômica da área afetada pelo poluidor.

Nessa linha, sustenta a ocorrência de violação ao pacto federativo, à boa-fé objetiva, à dignidade da pessoa humana, à cidadania, ao pluralismo político, à participação democrática, ao objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, à isonomia, ao devido processo legal substantivo, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever de reparação dos danos causados pela mineração.

#### *III.I – Do contexto da controvérsia*

Para a acurada compreensão do questionamento suscitado na petição inicial, cumpre traçar o panorama da problemática que ensejou os acordos contra os quais se insurge o autor da presente arguição.

O bairro de Pinheiro, localizado em Maceió/AL, vinha, há muitos anos, apresentando instabilidade do solo, com aparecimento de rachaduras e afundamentos em moradias e vias públicas.

O problema se agravou sensivelmente a partir de fevereiro de 2018, quando, após chuvas intensas, surgiu uma fissura de aproximadamente 283 metros de extensão, além de outras rachaduras em vias públicas e imóveis da região. Além disso, em março daquele ano, ali foram registrados 54 mm de chuva no período de uma hora e um tremor de terra de 2,4 mR (Escala Richter - Rede Sismográfica Brasileira), sismo que chegou a ser sentido por moradores de bairros vizinhos.

Tais eventos, diante dos danos significativos que produziram, ocasionaram ordens de interdição e de evacuação de diversas moradias.

Em face desses acontecimentos, o Serviço Geológico do Brasil - SGB/CPRM<sup>[1]</sup> passou a monitorar os fenômenos ocorridos, notadamente a abertura de crateras, fissuras e trincas em imóveis e vias públicas, além da instabilidade do solo.

O trabalho realizado pelo SGB/CPRM resultou na elaboração de um mapa de feições de instabilidade do terreno, com as provas de deformações, classificadas em três níveis, segundo o grau de intensidade.

Diante disso, em 05 de dezembro de 2018, a Prefeitura de Maceió publicou, no Diário Oficial do Município, o Decreto nº 8.658/2018, que declarou situação de emergência no bairro Pinheiro. Na sequência, em 28 de dezembro de 2018, o Governo Federal, por meio do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, também reconheceu a situação de emergência no referido bairro.

No dia 14 de janeiro de 2019, foi publicada a Portaria MME nº 20, do Ministério de Minas e Energia, que determinou ao SGB/CPRM e à Agência Nacional de Mineração que, no âmbito de suas competências, priorizassem e intensificassem as ações de diagnóstico e monitoramento de instabilidade geológica no bairro Pinheiro, sob acompanhamento e

coordenação da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM, que integra a referida pasta ministerial.

Em prosseguimento aos seus trabalhos, o SGB/CPRM emitiu três Relatórios de Acompanhamento, nos quais elencou as linhas de investigação acerca da situação do bairro afetado e, em audiência pública realizada no Senado Federal em 21 de março de 2019, divulgou imagens inéditas do levantamento de interferometria, obtidas a partir de satélite.

Com base em tais imagens, foi possível delimitar a real dimensão do problema e caracterizar, de forma precisa, o que de fato estava ocorrendo na região: constatou-se a ampliação da área de instabilidade, que também atingia os bairros de Mutange e Bebedouro, e que a área de maior movimentação seria coincidente com a área de exploração de sal-gema pela Braskem S/A.

Em 26 de março de 2019, foi publicado o Decreto municipal nº 8.699/2019, que declarou estado de calamidade pública nos citados bairros, condição igualmente reconhecida pelo Governo Federal através da Portaria nº 1.311/2019, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Em maio de 2019, o SGB/CPRM apresentou o Relatório Síntese dos Resultados nº 01, elaborado por uma equipe multidisciplinar de experts, contendo estudos realizados no período de junho de 2018 a abril de 2019, nos bairros do Pinheiro, do Mutange e do Bebedouro, que indicaram como causa principal da instabilidade de terreno na região a atividade de extração de sal-gema pela Braskem S/A.

Esse o contexto que deu início à judicialização da questão.

As Informações nº 00001/2024/GAB/PUAL/PGU/AGU (documento anexo), prestadas pela Procuradoria da União no Estado de Alagoas para subsidiar a presente manifestação, assim sumarizam as ações coletivas ajuizadas em face da situação ora narrada – que incluem, mas não se restringem, aos três processos que compõem o objeto de impugnação da presente arguição –, bem como os acordos nelas firmados:

No dia 13 de maio de 2019, o MPF propôs a Ação Civil Pública, PJE **0803662-52.2019.4.05.8000**, em face da Agência Nacional de Mineração – ANM, do

Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL e da BRASKEM S.A., distribuída à 4ª Vara Federal/AL, pugnando, sobretudo, pelo **fechamento das minas exploradas pela mineradora.**

Indo além, em razão das conclusões apresentadas pela CPRM, em seu Relatório Síntese dos Resultados nº 01, o MPF, em 16 de agosto de 2019, ingressou com nova Ação Civil Pública (PJE **0806577-74.2019.4.05.8000**), a qual tramitou perante a 3ª Vara Federal/AL, para a condenação da Braskem S.A. a **reparar integralmente os danos socioambientais causados pelas atividades de exploração de sal- gema, tendo a União sido arrolada como ré, conforme se verá linhas a frente.**

Há que se registrar, ainda, que MPF, DPU, MP/AL e DPE/AL atuam ainda na **ACP 0803836-61.2019.4.05.8000**, ajuizada inicialmente pelo Ministério Público e Defensoria Pública do Estado de Alagoas em face da Braskem S. A, visando a **reparação de danos às vítimas e outros referentes à recuperação da área degradada em virtude da atividade mineradora de sal- gema**, desenvolvida pela empresa, que causou a subsidência dos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro, localizados na Capital alagoana.

Após a instalação das discussões citadas em juízo, foram celebrados três termos de acordo entre as partes que merecem melhor análise.

O **Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco** teve por objetivo primordial de resguardar a vida dos **moradores dos locais mais críticos** – para além da área de resguardo – e a sua compensação financeira em face da desocupação dos imóveis.

Estabeleceu as ações cooperativas para a **desocupação** das áreas localizadas nos bairros Pinheiro, Mutange, Bebedouro e Bom Parto, apontadas como de maior risco pelas Defesas Cíveis Nacional e Municipal, e pelo Serviço Geológico do Brasil/CPRM no Mapa de Setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias (Mapa de Risco).

As instituições pactuaram com a Braskem, entre outras obrigações, o **financiamento e o fornecimento dos recursos materiais estabelecidos no referido termo para apoiar as ações de desocupação das áreas mais afetadas**, assim como a **indenização dos moradores, então incluídos no Programa de Apoio à Realocação e Compensação Financeira**, iniciado pela petroquímica, o qual contempla auxílio-aluguel, auxílio-mudança e a indenização pelos danos materiais e morais.

A celebração desse Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco beneficiou cerca de 17 mil pessoas, ocupantes de, aproximadamente, 4,5 mil casas. O cronograma de atendimento aos moradores foi estabelecido em comum acordo entre a Braskem e as instituições outrora juntas no polo ativo da ação civil pública, considerando as áreas mais críticas apontadas pelos órgãos técnicos.

Após, o Ministério Público Federal (MPF) firmou novo termo de acordo com a Braskem, desta feita visando a adoção de medidas para reparação, mitigação ou compensação de potenciais danos ambientais e sócio-urbanístico, bem como estabilização e monitoramento de toda área afetada pela exploração de sal-gema, relacionados à Ação Civil Pública n. 0806577-74.2019.4.05.8000.

Por meio do referido acordo ambiental e sócio-urbanístico, a Braskem assumiu o compromisso de arcar com todas as despesas financeiras – inclusive com



contratação de empresas com expertise – para adoção de medidas de estabilização e monitoramento do fenômeno da subsidência; elaboração de diagnóstico ambiental, visando à reparação, mitigação ou compensação de potenciais impactos e danos ambientais decorrentes da exploração de sal-gema.

Demais disso, a empresa se obrigou a desenvolver intervenções sócio-urbanísticas nas áreas desocupadas, tais como: demolição de imóveis, gestão de resíduos sólidos, obras de drenagem superficial em áreas desocupadas, estabilização da Encosta do Mutange, gestão dos principais imóveis de interesse cultural, e outras. Além disso, foram ajustadas a realização de ações de mobilidade urbana para equacionar as dificuldades decorrentes das interdições de vias públicas e de medidas de compensação social.

As intervenções realizadas nas três citadas dimensões perfizeram valor global de R\$ 1,58 bilhão, dos quais R\$ 150 milhões estarão reservados para eventual contingência, caso seja necessário reforço nos dois primeiros eixos. Além disso, a empresa comprometeu-se ao pagamento de dano moral coletivo; apresentação de Plano de Ação Integrado; apresentação de Plano de Melhorias de *Compliance*, entre outros.

No acordo constou que as áreas transferidas à petroquímica Braskem em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira não serão edificadas, para fins comerciais ou habitacionais, salvo se, após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta ocorra, e desde que isso venha a ser permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió.

Enquanto não for implementado o Plano de Melhorias de *Compliance* Socioambiental, a Braskem se comprometeu ainda a não iniciar novas atividades de extração de sal-gema nos municípios de Maceió, Paripueira e Barra de Santo Antônio.

Além disso, a empresa se obrigou a indenizar os danos sociais e os danos morais coletivos relativos e decorrentes do fenômeno de subsidência no montante de R\$ 150 milhões, podendo chegar ao valor de R\$ 300 milhões, caso o valor da contingência não seja utilizado.

Na mesma data também foi firmado, unicamente pelo MPF com a Braskem, o “**Acordo das Liminares**”, no qual a empresa comprometeu-se a adotar providências para cumprimento integral das medidas emergenciais contidas nos pedidos liminares apresentados na ACP Ambiental, com o intuito de minimizar os danos já causados aos bairros, bem como manter em permanente e efetivo monitoramento todas as regiões afetadas pela exploração petroquímica.

Por fim, em dezembro de 2020, Ministérios Públicos Federal e Estadual e Defensorias Públicas da União e do Estado de Alagoas firmaram mais um ajuste com a petroquímica, desta feita para a **inclusão de todas as unidades habitacionais e comerciais abrangidas pelo Mapa de Linhas Prioritárias das Defesas Cíveis, no Programa de Realocação e Compensação Financeira (PCF), independentemente do nível de criticidade.**

O **segundo termo Aditivo ao Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco**, celebrado em janeiro de 2020, prevê o compromisso da empresa em estender o direito de indenização aos moradores, comerciantes e proprietários dos imóveis da área de criticidade 1 do Mapa de Linhas de Ações Prioritárias – Versão 4, divulgado pela Defesa Civil Municipal, em 11 de dezembro de 2020.

Os acordos foram devidamente homologados pelo juízo da 3ª Vara Federal em Alagoas, onde tramitam os processos que tratam sobre o **afundamento de bairros** na cidade de Maceió (ACPs nºs 0806577-74.2019.4.05.8000 e 0803836-61.2019.4.05.8000). (Destaques constantes do original).

Além das circunstâncias narradas acima, a comunidade da região do Flexal apresentou demandas perante o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União, relacionadas à deficiência de acesso a serviços públicos essenciais, ao esvaziamento de comércios e ao rompimento da dinâmica de vida e das relações socioeconômicas, como consequências da desocupação do perímetro estabelecido pelos órgãos técnicos competentes.

De acordo com as informações técnicas disponíveis, essa região não está sendo alcançada pelos efeitos da subsidência do solo; entretanto, a Defesa Civil do município indicou uma situação de ilhamento social da população localizada naquela localidade, que se encontra situada fora do Mapa de Linhas de Ações Prioritárias e, portanto, também fora da Área de Desocupação anteriormente delimitada.

Acerca desse caso, a Procuradoria da União no Estado de Alagoas informou, na manifestação anteriormente mencionada:

Nesse contexto, estudos específicos para a região – por parte da Defesa Civil, de perito em antropologia integrante do quadro do MPF e da empresa Diagonal – apontaram o impacto autônomo (dano) e singular na área do Flexal, dadas as características únicas da região, como consequência da desocupação da área afetada pela subsidência (nexo causal), em virtude da atividade mineradora de sal-gema, desenvolvida pela Braskem S.A.

Considerando não haver risco de subsidência do solo na área, MPF, MP/AL e DPU firmaram acordo com a Braskem para que fossem implementadas medidas que revertam o ilhamento socioeconômico, por meio de iniciativas que contem com o engajamento da própria comunidade.

Foram estabelecidas 23 medidas para promover o acesso a serviços públicos e fomentar a dinâmica social e a economia da região, bem como previsto indenizações a população dos Flexais pela situação de ilhamento socioeconômico. O Termo de Acordo foi levado à homologação pelo juízo da 3ª Vara Federal de Alagoas.

Não satisfeita com o termo de acordo firmado em relação a área dos Flexais, a Defensoria Pública do Estado de Alagoas ajuizou ação civil pública em face de Braskem S.A., Município de Maceió/AL, Estado de Alagoas e UNIÃO, com o propósito de "tutelar interesses de cerca de 9.450 alagoanos que moram, sabidamente, numas das regiões mais carentes de Maceió vitimadas pela Braskem, a saber: área afetada Flexais do Bebedouro, abrangendo ainda a Rua Marques de Abrantes".

A DPE/AL pretende obter provimento judicial que realize a revisão do pacto estabelecido pelos réus e homologado em juízo (tópico anterior), mediante a parcial anulação de seus termos - notadamente as cláusulas 5ª e 9ª -, bem como a complementação das obrigações ali impostas, sobretudo à Braskem S.A., além da adoção de outras medidas processuais e materiais.

A autora elegeu a UNIÃO litisconsorte passiva na presente ação porque, no bojo do supracitado processo conexo, órgãos federais que ali figuravam como parte - Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União - firmaram, juntamente com os demais litigantes - Braskem S.A. e Município de Maceió/AL -, termo de acordo que é objeto de impugnação na demanda vertente. Noutros termos, a União vem exercendo o papel de representante judicial do MPF e da DPU.

A liminar foi indeferida e o feito está pendente de julgamento.

A Procuradoria da União no Estado de Alagoas noticiou, ainda, que, em 13 de outubro de 2023, a Defesa Civil do Município de Maceió e a Defesa Civil Nacional encaminharam ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público de Alagoas e à Defensoria Pública da União ofício no qual se apresentava atualização do Mapa de Linhas de Ações Prioritárias. Essa nova análise técnica, em síntese, promoveu a mudança de “criticidade de monitoramento” para “criticidade de realocação imediata” em relação a determinadas áreas e inseriu no mapa, como áreas de monitoramento, outras seis regiões. Frisou, todavia, que não houve atualização em relação às áreas de Flexal. Informou, ademais, o seguinte:

Em razão da ciência da nova versão do mapa que ainda não havia sido divulgada pelo Município de Maceió e, ainda, considerando que a Braskem ainda não havia se posicionado quanto a aceitação das novas áreas para efeitos dos acordos anteriormente firmados, notadamente para que os moradores atingidos fossem integrados ao PCF, em 24/11/2023 o Ministério Público Federal ajuizou nova Ação Civil Pública (autos n. 0813725-97.2023.4.05.8000 - 3ª Vara Federal de Alagoas) em face da empresa e do Município de Maceió pugnando pela divulgação do mapa e inclusão das áreas no PCF.

O pedido liminar ainda não havia sido apreciado pelo juízo quando, em 29/11/2023, os sistemas de monitoramento da Braskem e da Defesa Civil indicaram risco iminente de deslocamento abrupto do solo e possível *sinkhole* na região do Mutange (área já isolada desde a primeira versão do mapa de risco), a partir do dolinamento da Mina 18, havendo a necessidade de imediata identificação de evacuação de residências ainda ocupadas nas áreas de risco, tendo o MPF, o MPE e DPU expedido a RECOMENDAÇÃO Nº 3, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2023 nesse sentido.

Os novos fatos levaram o juízo da 3ª Vara Federal apreciar de imediato o pedido de tutela de evidência formulado na referida ação e a compreender acertadamente que "A publicidade de tal ato administrativo, delineando as áreas de criticidade 00 e 01 na região afetada, é medida que se impõe para resguardar a segurança dos moradores e o direito à informação da população atingida, não havendo razões para postergar sua divulgação e as medidas necessárias para melhor encaminhamento da população".

A consequente inclusão de novas regiões nas áreas de criticidade 00 levou, inevitavelmente, à necessidade de imediata retirada de moradores dos novos bairros incluídos pela 5ª versão do Mapa de Risco, notadamente na região do Bom Parto. Em paralelo, anote-se que também fora requerido pela Braskem, nos autos do cumprimento de sentença da ACP n. 0808223-17.2022.4.05.8000, a remoção forçada de outras 23 (vinte e três) residências em que ainda havia registros de ocupação também na área de criticidade 00.

Dada essa contextualização fática, cumpre elucidar brevemente o objeto de cada uma das três ações que resultaram em acordos cujas cláusulas estão sendo questionadas neste feito para, na sequência, analisar as aludidas cláusulas e as respectivas alegações de inconstitucionalidade.

### *III.I.I – Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000*

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública do Estado de Alagoas em face da Braskem S/A, na qual se postulou, em síntese, (i) a decretação da indisponibilidade dos ativos financeiros e de bens da ré no valor inicial de R\$ 6.709.440.000,00 (seis bilhões, setecentos e nove milhões, quatrocentos e quarenta mil reais), por intermédio de instrumentos diversos, e (ii) a abertura de conta judicial, especificamente com o fim de promover custos com aluguel social, reparações indenizatórias, reparações ambientais, obras de estabilização das áreas afetadas, perícias, inspeções prediais, danos morais coletivos, dentre outros.

O feito, designado pelo arguente como *ACP dos Moradores*, foi assim resumido pela Procuradoria da União no Estado de Alagoas:

No bojo da Tutela Cautelar Antecedente, ainda aforada na Justiça Estadual, houve apresentação Parecer do MPF indicando interesse da União na lide e requerendo a remessa dos autos à Justiça Federal para apreciação.

Intimada a se manifestar, a União anotou a inexistência de interesse de integrar a demanda, resguardando-se a intervir futuramente caso entendesse conveniente.

Inobstante houve remessa à Justiça Federal ante imputações estabelecidas pelo MPF em relação à ANM e o feito se convolou Ação Civil Pública conjunta do MPF, Ministério Público Estadual (MP/AL) e Defensorias Públicas da União (DPU) e do Estado de Alagoas (DPE/AL) objetivando a condenação da Braskem S/A a reparação dos moradores das áreas afetadas pelo fenômeno geológico, buscando sinteticamente reparação material pela perda da moradia e dano moral a

cada um dos núcleos familiares, bem com desocupação das áreas de risco como garantia de incolumidade dos atingidos.

A União manteve-se fora da lide.

No transcurso da ação as partes firmaram acordo estabelecendo a desocupação imediata determinada pelas Defesas Cíveis (Nacional e Municipal) das áreas, com os custos de realocação dos moradores e as respectivas compensações/indenizações a serem pagos pela Braskem.

Após, em termo aditivo do mesmo acordo, incluiu-se a totalidade dos imóveis inseridos no Mapa de Risco da Defesa Cível, independentemente do nível de criticidade, no chamado Programa de Realocação e Compensação Financeira, acarretando a extinção da ACP.

Não obstante a extinção do feito, a pactuação é objeto de constante tratativas entre as partes e alvo de revisitação periódica, ante a necessidade de acompanhamento técnico das áreas adjacentes do mapa de risco, razão pela qual foi instituído Comitê de Acompanhamento Técnico (CAT) composto por técnicos da Braskem e das Defesas Cíveis Municipal, Estadual e Nacional.

### *III.1.II – Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000*

Trata-se de Ação Cível Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em litisconsórcio ativo com o Ministério Público do Estado de Alagoas, a Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública do Estado de Alagoas, em face da Braskem S/A, da Odebrecht S/A, da Petrobrás, da Agência Nacional de Mineração - ANM, do Instituto de Meio Ambiente de Alagoas - IMA/AL, do Estado de Alagoas, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e da União.

O feito propôs discussão acerca da responsabilização ambiental, incluindo a recuperação da área degradada, a adoção de medidas emergenciais, a condenação por danos morais coletivos, dentre outros aspectos socioambientais, sendo designada pelo arguente como *ACP Socioambiental*.

Segundo noticiado pela Procuradoria da União no Estado de Alagoas, o Juízo da 3ª Vara Federal de Alagoas entendeu pela ilegitimidade passiva da União e do Estado de Alagoas, posição cancelada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Acerca do feito, também registrou-se o seguinte:

Após a exclusão da União da lide não houve maiores desdobramentos em face do ente público federal, havendo mero acompanhamento do feito, sem participação efetiva.



Registre-se que houve celebração de acordo entre o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual e a Braskem para encerramento do feito (acordo socioambiental e urbanístico), prevendo medidas de monitoramento, diagnóstico ambiental, recuperação e preservação das áreas afetadas, inclusive prevendo obrigações específicas para estabilização do solo e segurança da região. Houve ainda previsão de reparação e compensação sociourbanísticas imputadas à empresa, bem como estipulação de dano moral coletivo, conforme melhor detalhado linhas a frente.

### *III.I.III – Processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000*

Trata-se de acordo firmado entre o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, o Ministério Público do Estado de Alagoas e a Braskem S/A, tendo por objeto a situação de ilhamento socioeconômico que atingiu a região do Flexal, no bairro de Bebedouro.

Como visto linhas acima, embora a área não apresente subsidência do solo decorrente do fenômeno geológico em curso, enfrenta, em contrapartida, a questão do ilhamento socioeconômico de seus moradores, de modo que foi homologado acordo para a implementação de medidas capazes de promover o acesso a serviços públicos, fomentar a dinâmica social e a economia da região, bem como proporcionar indenizações à população afetada.

Vale registrar que a Procuradoria da União no Estado de Alagoas menciona a existência de Ação Civil Pública promovida pela Defensoria Pública do Estado de Alagoas em face da Braskem S/A, do Município de Maceió, do Estado de Alagoas e da União que impugna o acordo ora sob exame (Processo nº 0801886-75.2023.4.05.8000, também em trâmite perante a 3ª Vara Federal de Alagoas).

### *III.II – Das cláusulas que conferem quitação à Braskem S/A*

Quanto a esse ponto, o arguente sustenta a inconstitucionalidade de quitação dada em acordos coletivos que teriam, no seu entender, dimensão intermunicipal, sem a observância da cooperação federativa e ampla participação dos representantes adequados dos grupos

afetados. Rememorem-se quais são, especificamente, as cláusulas impugnadas (fls. 81/82 da petição inicial):

b. Declarar a inconstitucionalidade das cláusulas que deram quitação irrestrita à BRASKEM, quais sejam:

i. As cláusulas 35, 41 e 17 do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco (Direitos Individuais Homogêneos) e decisão homologatória no processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000;

ii. As cláusulas 54, 69, *caput*, §§ 1º a 6º, 81, *caput* e parágrafo primeiro, e 95, *caput* e §§1º a 4º, Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000;

iii. As cláusulas 1.1 e 7.1 do Termo de Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000;

iv. As cláusulas oitava e nona do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal (Direitos Individuais Homogêneos e Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000;

v. quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como espécie de quitação à BRASKEM pelos danos causados pela subsidência do solo.

Confira-se, portanto, o teor de cada uma das cláusulas objurgadas:

**Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco - processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000**

CLÁUSULA 17ª. Se os moradores, o proprietário ou o titular dos direitos de domínio sobre o imóvel optarem pelo recebimento do Valor Único, esse montante será considerado o pagamento integral por todos os prejuízos sofridos por esses proprietários e moradores, inclusive danos morais e materiais, e não haverá o pagamento de qualquer outro valor, seja a que título for.

(...)

CLÁUSULA 35ª. Na hipótese de restar demonstrada a responsabilidade da BRASKEM pelos prejuízos decorrentes dos impactos BPM, os pagamentos feitos aos moradores e demais pessoas com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos serão considerados como quitação integral por todos os prejuízos materiais e morais sofridos por esses proprietários e moradores, que não serão alcançados por eventual e futura sentença de procedência dos pedidos indenizatórios formulados na ACP nº 0803836-61.2019.4.05.8000.

(...)

CLÁUSULA 41ª. Sob pena de recebimento em duplicidade, os proprietários e moradores indenizados em decorrência e na forma prevista neste TERMO não serão alcançados por eventual e futura sentença de procedência dos pedidos indenizatórios formulados na ação civil pública nº 0803836-61.2019.4.05.8000,

considerando-se os valores recebidos com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos como quitação integral por todos os prejuízos sofridos por esses moradores.

**Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental - processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000**

CLÁUSULA 54. A BRASKEM e o Município de Maceió tratarão sobre os termos da adesão ao presente Acordo, inclusive sobre a quitação em relação aos danos materiais e extrapatrimoniais decorrentes e/ou relacionados ao fenômeno de subsidência ocorrido na área identificada no Mapa de Linhas de Ações Prioritárias - Versão 4, divulgado pela Defesa Civil do Município de Maceió em 11 de dezembro de 2020.

(...)

CLAUSULA 69. A BRASKEM indenizará os danos sociais e danos morais coletivos relativos ao fenômeno de subsidência e deles decorrentes no montante de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais).

PARÁGRAFO PRIMEIRO. O desembolso do valor referido no *caput* será feito mediante depósito em conta judicial específica vinculada aos autos da ACP, nos termos do art. 5º da Resolução nº 179, de 2017, do CNMP, em 5 parcelas anuais, a serem pagas em 30 de janeiro de cada ano, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) cada uma.

PARÁGRAFO SEGUNDO. O MPF e o MPE, a partir do depósito integral do montante referido no *caput*, conferem ampla, geral e irrestrita quitação em relação aos danos pleiteados na ACP e quaisquer outros danos sociais e danos morais coletivos relacionados ao objeto deste Acordo.

PARÁGRAFO TERCEIRO. O montante previsto no *caput* poderá ser acrescido pela quantia não utilizada da Contingência prevista no Parágrafo Primeiro da CLÁUSULA 52., que nesse caso poderá totalizar até R\$ 300 milhões de reais (R\$ 150 milhões + R\$ 150 milhões).

PARÁGRAFO QUARTO. O valor mencionado no Parágrafo Terceiro desta Cláusula será pago 5 (cinco) anos após a assinatura do presente Acordo ou quando todos os Projetos estiverem concluídos - o que ocorrer por último, oportunidade em que será feita a verificação a respeito do uso de tal valor para a implementação dos Projetos. Não sendo utilizado valor algum, todo ele será depositado na conta judicial a título de dano moral adicional. Caso algum valor tenha sido utilizado para Contingências relacionadas aos Projetos, a Braskem fará o pagamento do saldo remanescente a título de dano moral adicional.

PARÁGRAFO QUINTO. Entende-se por danos sociais associados aos danos ambientais relacionados ao fenômeno de subsidência e deles decorrentes a privação da coletividade de usufruir economicamente o bem ambiental afetado até que este seja reposto à situação de equilíbrio anterior (lucro cessante ambiental).

PARÁGRAFO SEXTO. Entende-se por dano moral coletivo o sofrimento da coletividade diante do fenômeno de subsidência em curso e deles decorrentes, além da perda imposta em razão de ofensa aos seguintes direitos transindividuais:

a) Direito à integridade psíquica;

- b) Direito à dignidade humana (autonomia);
- c) Direito à moradia e ao sossego;
- d) Direito à propriedade;
- e) Direito à liberdade de locomoção (ir e vir);
- f) Direito à saúde pessoal;
- g) Direito à saúde pública;
- h) Direito à contemplação do meio ambiente natural;
- i) Direito à tranquilidade, à paz e ao bem-estar;
- j) Direito à cidade (ordem urbanística e meio ambiente artificial);
- l) Direito às infraestruturas públicas;
- m) Direito ao meio ambiente saudável;
- n) Direito à felicidade;
- o) Direito à segurança;
- p) Direito ao lazer;
- q) Direitos da personalidade;
- r) Direito à identidade cultural (modos de fazer e viver);
- s) Direito à educação;
- t) Direito a livre iniciativa e ao emprego;
- u) Direito a informação e aos valores históricos.

(...)

CLÁUSULA 81. Por força das composições celebradas e a fim de evitar decisões conflitantes, as Partes obrigam-se a peticionar, isolada ou conjuntamente, e requerer a extinção da ACP, recursos, incidentes processuais e inquéritos civis relacionados ao objeto do presente Acordo e no que atinentes às Partes subscritoras do Acordo. Referidas petições serão protocoladas após a homologação judicial deste Acordo.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. O MPF e o MPE deverão, nos autos das demais ações que envolvam direitos difusos e, constatado que o objeto está contido neste Acordo e no Termo das Liminares, peticionar para fazer prevalecer as Cláusulas e obrigações ora pactuadas.

(...)

CLÁUSULA 95. Para fins de quitação das obrigações pactuadas neste Acordo, caberá à BRASKEM informar ao MPF a respeito do cumprimento das obrigações, com as respectivas evidências, incluindo relatório circunstanciado, para manifestação em até 120 (cento e vinte) dias. Em casos em que a própria obrigação consistir em apresentação de estudos, dispensa-se a apresentação do relatório circunstanciado de atividades.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Para fins da manifestação prevista no *caput*, o MPF poderá ouvir as entidades e/ou órgãos públicos com expertise no tema, bem como solicitar a dilação do prazo referido, caso se mostre necessário.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Findos estes prazos sem manifestação do MPF, se terá por cumprida a obrigação.

PARÁGRAFO TERCEIRO. Observado o que disciplinado nos parágrafos acima, o MPF outorgará quitação por obrigação cumprida.

PARÁGRAFO QUARTO. Cumpridas todas as obrigações, nos termos que disciplinado acima, o MPF outorgará a quitação ampla e irrestrita em relação ao objeto deste Acordo.

**Termo de Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental - processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000**

1.1. O presente Termo de Adesão Parcial tem por objeto: a adesão do Município aos termos do Acordo Socioambiental, considerando a construção de consenso entre as Partes acerca, exclusivamente, dos seguintes pontos: (i) do universo de projetos adequados e suficientes para mitigar os impactos da desocupação da área afetada, decorrente de determinação das autoridades públicas competentes, sobre a mobilidade urbana; e (ii) da quitação de todo e qualquer dano relacionado à mobilidade urbana conforme disposto na Cláusula 7.1 do presente instrumento e observado o disposto nas Cláusulas 3.1.1 e 3.1.2.

(...)

7.1. Observadas as condições previstas nos itens (i) e (ii) abaixo, o Município, neste ato, confere plena, rasa, geral, irrevogável e irretratável quitação à BRASKEM com relação a todo e qualquer dano em mobilidade urbana eventualmente suportado, direta ou indiretamente, pelo Município, em todo o seu território, relacionados ao fenômeno da subsidência e consequente desocupação ocorrida na área identificada no Mapa de Linhas e Ações Prioritárias - Versão 4, divulgado pela Defesa Civil do Município de Maceió em 11 de dezembro de 2020, para nada mais reclamar ou cobrar a qualquer título, em juízo ou fora dele:

(i) desembolso pela BRASKEM do valor previsto na Cláusula 3.6 (mobilidade urbana); e

(ii) conclusão dos Projetos de Mobilidade Urbana que vierem a ser definidas como de responsabilidade da BRASKEM, nos termos da Cláusula 3.4.

**Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal - processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000**

CLÁUSULA OITAVA. Como compensação por todo e qualquer dano eventualmente experimentado em razão do ilhamento, a BRASKEM realizará o pagamento, em favor do Município, do valor fixo e irreatável de R\$ 64.000.000,00 (sessenta e quatro milhões de reais), mediante depósito em conta judicial do procedimento de homologação do presente TERMO.

(...)



CLÁUSULA NONA. Os pagamentos feitos aos ATINGIDOS e ao Município com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos serão considerados como quitação integral por todos os prejuízos patrimoniais e extrapatrimoniais decorrentes ou originados direta e/ou indiretamente do ILHAMENTO da ÁREA DO FLEXAL.

O Estado de Alagoas alega violação ao pacto federativo, por entender que tais acordos deveriam ter contado com a participação do ente estadual.

Todavia, é preciso consignar que não houve pedido de ingresso ou de intervenção por parte do mencionado Estado em quaisquer dos processos nos quais os acordos foram homologados. Ademais, como antes mencionado, no caso da Ação Civil Pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000, o Estado de Alagoas - assim como a União - chegou a figurar no polo passivo do feito, mas foi excluído por ocasião da apreciação do pedido de medida liminar, decisão confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Vale transcrever a ementa do julgado:

ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. BRASKEM S. A., ODEBRECHT S. A., PETRÓLEO BRASILEIRO S. A. - PETROBRÁS, AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM, INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DE ALAGOAS - IMA/AL, UNIÃO FEDERAL, ESTADO DE ALAGOAS, BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA INDEFERIDO E INDEFERIMENTO EM PARTE DA INICIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO NÃO PROVIDO.

1. Agravo de instrumento interposto em face de decisão que indeferiu o pedido de tutela de urgência formulado em ação ordinária ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face das empresas Braskem S. A., Odebrecht S. A., Petróleo Brasileiro S. A. - Petrobrás, Agência Nacional de Mineração - ANM, Instituto de Meio Ambiente de Alagoas - IMA/AL, União Federal, Estado de Alagoas, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, objetivando provimento judicial que reforme a decisão recorrida na parte em que excluiu as demandadas União Federal, Estado de Alagoas, Petrobrás, Odebrecht S.A. e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES do polo passivo da presente ação e retorne os autos ao Juízo *a quo* para apreciação dos pedidos em relação a estes agravados.

2. Perda superveniente do objeto do presente agravo de instrumento em relação à empresa BRASKEM S.A, tendo em vista que o Juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas homologou Termo de Acordo, firmado entre o Ministério Público do Estado de Alagoas, a Defensoria Pública do Estado de Alagoas, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e a BRASKEM S/A que, dentre outras medidas, contemplou a adoção de providências relacionadas aos pedidos liminares da ação civil pública socioambiental (processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000).

3. Ilegitimidade passiva da ODEBRECHT S. A., PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRÁS, UNIÃO FEDERAL, ESTADO DE ALAGOAS, BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.

4. Não merece reforma a decisão agravada, não tendo o MPF apresentado fundamento jurídico que sustente a legitimidade das empresas agravadas.

5. No caso em tela, o Juízo *a quo* reconheceu a ilegitimidade passiva da ODEBRECHT S.A., PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRÁS, UNIÃO FEDERAL, ESTADO DE ALAGOAS, BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES e indeferiu a inicial, neste ponto, por entender que estas agravadas não tinham relação com os fatos narrados na inicial, dano ambiental em razão da exploração das minas de extração de sal-gema em Maceió/AL pela empresa BRASKEM S.A.

6. O Ministério Público Federal não demonstrou a atividade realizada pelos agravados ODEBRECHT S.A., PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRÁS, UNIÃO FEDERAL, ESTADO DE ALAGOAS, BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES que os ligassem aos fatos narrados.

7. Não se vislumbra mácula na decisão agravada. Os documentos carreados aos autos pelo autor são insuficientes para indicar que a ODEBRECHT S. A., PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRÁS, UNIÃO FEDERAL, ESTADO DE ALAGOAS, BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES, no caso concreto, podem ser considerados como poluidores indiretos e devem responder à inicial.

8. Agravo de instrumento não provido.

(TRF 5, AI nº 0802524-57.2020.4.05.0000, Relatora: Desembargadora Federal (Convocada) Madja de Sousa Moura Siqueira, Órgão Julgador: 1ª Turma, Julgamento em 18/08/2022, Publicação em 15/09/2022).

Como é cediço, o artigo 5º, § 2º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, estatui que “*fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes*”. Assim, ao não exercer a faculdade de aderir ao polo ativo da lide, atuando como litisconsorte do autor, o Estado de Alagoas também se afastou da possibilidade de integrar as discussões realizadas nos autos.

**Evidentemente, a circunstância ora exposta não mitiga a prerrogativa do Estado de Alagoas, ou de quaisquer outros entes, não tendo participado da composição, de promover a defesa de bens que integrem a sua esfera jurídica, através dos mecanismos judiciais pertinentes, inclusive por força do disposto no artigo 844 do Código Civil (“a transação não aproveita, nem prejudica senão aos que nela intervierem, ainda que diga**

*respeito a coisa indivisível*”). **Todavia, não se vislumbra razão para desconstituir os acordos firmados por entes legitimados para tanto, sob pena de acarretar retrocesso na tutela dos direitos da população afetada.**

Ressalte-se que todos os acordos sob investida foram firmados pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Alagoas, que, nos termos do artigo 129, inciso III, da Carta de 1988, possuem atribuição para promover a ação civil pública para a proteção do meio ambiente e defesa de outros interesses difusos e coletivos.

Além disso, a Defensoria Pública da União também compôs o acordo relativo à área do Flexal e o acordo para desocupação das áreas de risco, enquanto este último acordo também contou com a participação da Defensoria Pública do Estado de Alagoas. A homologação dos acordos foi acompanhada, ainda, pelo Observatório Nacional de Causas de Grande Repercussão, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Não se vislumbra, portanto, a alegada deficiência representativa suscitada pelo arguente, tampouco qualquer vulneração ao pacto federativo.

De toda sorte, não se pode extrair das cláusulas impugnadas que as quitações conferidas à Braskem S/A tenham a extensão deduzida na inicial.

A propósito, a Defensoria Pública da União asseverou o seguinte acerca do acordo feito para a desocupação das áreas de risco - processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (fls. 04/07 do documento eletrônico nº 45):

Numa perspectiva literal, percebe-se que a quitação não é ampla, geral e irrestrita, de forma a abranger todo e qualquer dano causado pela atividade de mineração da empresa BRASKEM no Município de Maceió/AL. Na verdade, a cláusula é bastante clara ao ressaltar que a quitação se refere aos pagamentos realizados pela Braskem em favor de moradores e demais pessoas com "FUNDAMENTO NESTE TERMO" ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos.

(...)

Feita essa digressão, ressalta-se que, **em nenhuma das hipóteses levantadas pelo Estado de Alagoas, a quitação é ampla, geral e irrestrita.**

Certamente, o que se discute, a partir do termo de acordo firmado na "ACP dos moradores", são os danos relacionados ao valor do imóvel interditado (dano

material), danos morais (tendo como fato gerador a perda da propriedade e a desocupação forçada), danos econômicos dos comerciantes (danos emergentes e lucros cessantes em razão da interrupção da atividade econômica). Com efeito, evidentemente que, se houver convergência entre as partes, é natural que seja estabelecida quitação no âmbito do acordo em relação aos danos deliberados, a fim de garantir segurança jurídica ao acordo individual. Por outro lado, a quitação não pode ser motivo para travar qualquer espécie de negociação superveniente interpartes no que concerne a objeto não pactuado anteriormente.

Aprofundando o objeto, a experiência prática da atuação da DPU no caso Braskem revela que a alegação do Estado é totalmente infundada.

Para tanto, destaca-se os seguintes casos concretos, senão vejamos.

A partir dos elementos probatórios colhidos sobre os impactos decorrentes da mineração em face do processo educacional de crianças e adolescentes de 05 (cinco) escolas municipais afetadas (Escola Municipal Radialista Edécio Lopes, Escola Municipal Padre Brandão Lima, Centro Municipal de Educação Infantil Luiz Calheiros Junior, Escola Municipal Major Bonifácio, Centro Municipal de Educação Infantil Vereador Braga Neto), foi instaurado o PAJ nº 2021/036-00571 para aprofundar o diagnóstico sobre efeitos negativos causados pela realocação escolar compulsória, especialmente por contado déficit de aprendizagem, questão do transporte e evasão escolar e possível trabalho infantil.

Importante frisar que, após requisição da DPU, o Município de Maceió produziu o "Estudo Socioeconômico e Educacional das Escolas Municipais Situadas na Área de Risco", que vem subsidiando a atuação da Defensoria no escopo de garantir justa compensação aos alunos.

Esse procedimento está em fase avançada de diálogo entre DPU, MPF, MPE, Braskem e Secretaria de Educação do Município, para fins de avaliar os impactos da desocupação forçada sobre a aprendizagem e em face do desenvolvimento socioemocional dos alunos das escolas municipais, e, posteriormente, construir soluções para recompor as perdas educacionais e sociais do público-alvo, mediante propostas de compensação.

Menciona-se que o público-alvo dessa negociação extrajudicial é essencialmente alunos que residiam em imóveis que figuravam dentro da área de risco e eram próximos às escolas interditadas. Ou seja, são alunos que, em conjunto com seu núcleo familiar, passaram pelo Programa de Compensação Financeira e, provavelmente, os representantes legais firmaram acordo com a Braskem, recebendo indenização pelos respectivos danos materiais e morais.

**Excelência, se houvesse quitação geral, ampla e irrestrita, as instituições públicas não estariam em mesa de negociação extrajudicial com a empresa.** Evidente que a quitação da "ACP dos moradores" não abrange essa negociação, pois os fatos geradores dos danos são distintos. O que se discute nessa negociação superveniente é o dano ao projeto de vida dos estudantes e como a empresa deve compensá-lo.

Por outro lado, recentemente, diante do cenário de colapso da mina 18, a Capitania dos Portos em Alagoas interditou a navegabilidade em parte da Lagoa Mundaú, o que vem comprometendo a garantia da subsistência de pescadores e marisqueiras da região. A DPU, em conjunto com a Federação dos Pescadores de Alagoas e a Confederação Nacional, está em tratativa com a Braskem para concessão de auxílio financeiro aos atingidos. Neste caso, mais uma vez,

vislumbra-se que a quitação da "ACP dos moradores" não abrange essa negociação, pois os fatos geradores dos danos são distintos. (grifou-se)

Como bem pontuado pela Procuradoria da União no Estado de Alagoas, “o *Acordo para Desocupação da Área (Acordo dos Moradores)* sequer faz referência à quitação ampla, geral e irrestrita quanto às obrigações ali assumidas, deixando o reconhecimento de efetivo pagamento ou não para a esfera individual de cada um dos atingidos, em ato de quitação próprio e específico daqueles que optaram por aderir ao Programa de Compensação Financeira.”

De fato, as cláusulas 17<sup>a</sup>, 35<sup>a</sup> e 41<sup>a</sup> do mencionado acordo apenas disciplinam a situação jurídica dos indivíduos que tenham optado por aderir ao instrumento de tutela coletiva, e se restringem a estabelecer as regras sobre eventual quitação relacionada a danos previstos no próprio termo.

Acerca do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal - processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000, a Defensoria Pública da União igualmente afirmou que “*não há o que se falar em quitação ampla, geral e irrestrita. A quitação só alcança o fundamento do acordo. Ou seja, em relação aos danos individuais, a quitação só abrange o dano moral (rebaixamento da qualidade de vida) e dano material (lucros cessantes). No que diz respeito às medidas de requalificação ambiental, a quitação só alcança o objeto delimitado (requalificação). No que concerne ao recebimento de valores pelo município (64 milhões), essa verba deve ser utilizada para estabilização da encosta do Flexal, conforme consta na Cláusula oitava, de forma que eventual quitação só produz efeitos em face deste fundamento*” (fl. 18 do documento eletrônico nº 45).

Nesse ponto, vale observar o teor do parágrafo único da cláusula nona do referido acordo, eis que também demonstra os limites existentes à quitação dada à Braskem S/A:

#### CLÁUSULA NONA. (...)

Paragrafo Único. A quitação prevista no *caput* não alcança eventual indenização devida em caso de futura ampliação do Mapa de Linhas Prioritárias alcançar a região do Flexal, nos moldes previstos na Cláusula Quarta, parágrafo quinto do TERMO PARA APOIO NA DESOCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO.



De modo semelhante, o parágrafo segundo da cláusula 81 e a cláusula 95 do Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental - processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000 - preveem expressamente o seguinte:

CLÁUSULA 81. (...)

PARÁGRAFO SEGUNDO. As Partes reconhecem expressamente que o Acordo não produzirá efeitos nas demais ações propostas ou que venham a ser propostas pelo MPF ou pelas instituições que porventura venham a ser signatárias, não prejudicando seu desenvolvimento nem interferindo em medidas judiciais deferidas em outros autos que tenham objetos distintos daqueles tratados neste Acordo.

(...)

CLÁUSULA 95. Para fins de **quitação das obrigações pactuadas neste Acordo**, caberá à Braskem informar ao MPF a respeito do cumprimento das obrigações, com as respectivas evidências, incluindo relatório circunstanciado, para manifestação em até 120 (cento e vinte) dias. Em casos em que a própria obrigação consistir em apresentação de estudos, dispensa-se a apresentação do relatório circunstanciado de atividades.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Para fins da manifestação prevista no *caput*, o MPF poderá ouvir as entidades e/ou órgãos públicos com expertise no tema, bem como solicitar a dilação do prazo referido, caso se mostre necessário.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Findos estes prazos sem manifestação do MPF, se terá por cumprida a obrigação.

PARÁGRAFO TERCEIRO. Observado o que disciplinado nos parágrafos acima, o MPF outorgará quitação por obrigação cumprida. (grifou-se)

Ressalte-se que o próprio texto desse termo de acordo deixa claro que os danos ambientais sequer eram integralmente conhecidos pelas instituições signatárias quando da sua celebração, o que torna evidente o descabimento da premissa adotada na petição inicial de que teria sido dada quitação integral em relação a essa espécie de dano. Vale observar o teor das cláusulas 23 a 26, que demonstram a possibilidade de superveniência de aspectos ainda não contemplados no acordo:

CLÁUSULA 23. A Braskem compromete-se a reparar, mitigar ou compensar potenciais impactos e danos ambientais decorrentes da extração de sal-gema no Município de Maceió.

(...)

CLÁUSULA 24. Para fins de viabilizar a obrigação assumida na CLÁUSULA 23., a Braskem contratou a Tetra Tech Engenharia e Consultoria Ltda. (“Tetra Tech”), CNPJ nº 56.088.990/0001-16, para realização do diagnóstico ambiental, que deverá buscar a identificação, a avaliação dos potenciais impactos e danos ambientais, assim como apontar programas e ações a serem desenvolvidos com o

objetivo de se obter a reparação, a mitigação e/ou a compensação ambientais (“Diagnóstico Ambiental”), consolidando-os no plano ambiental (“Plano Ambiental”).

(...)

CLÁUSULA 25. As ações e as medidas pertinentes ao Diagnóstico Ambiental, assim como as relacionadas à elaboração e execução do Plano Ambiental, devem considerar, no mínimo, os seguintes parâmetros e princípios norteadores:

I - princípio da reparação integral;

II - princípio da solidariedade;

III - princípio da função social da propriedade;

IV - princípios da prevenção e precaução;

V - princípio do poluidor pagador;

VI - conservação do equilíbrio ecológico;

VII - prioridade da capacidade de autorregulação e autorregeneração do meio ambiente;

VIII - participação popular;

IX - indisponibilidade do interesse público;

X - sadia qualidade de vida.

CLÁUSULA 26. As ações e as medidas pertinentes ao Diagnóstico Ambiental, assim como as decorrentes da elaboração e execução do Plano Ambiental, devem considerar, **de forma exemplificativa**, quando aplicáveis, os impactos e danos ambientais decorrentes da extração de salgema no Município de Maceió sofridos pelo(a):

I - vegetação da encosta;

II - vegetação, mormente a mata ciliar, do Complexo Estuarino Mundaú-Manguaba;

III - Complexo Estuarino Mundaú-Manguaba, inclusive em relação à qualidade da água;

IV - qualidade da água subterrânea;

V - solo e subsolo;

VI - fauna e flora da região.

**PARÁGRAFO ÚNICO. Eventuais aspectos não contemplados no presente Acordo e no Termo de Referência do Anexo I poderão ser objeto de deliberação entre as Partes, caso se mostrem perceptíveis e significativos ao longo da execução do presente Acordo. (Grifou-se).**

As cláusulas 40 e 41 do mesmo acordo, por sua vez, preveem a necessidade de atualização periódica do diagnóstico ambiental, tendo em vista a dinamicidade do fenômeno de

subsistência em curso, e a previsão de estudos específicos a serem realizados por empresa especializada na hipótese de eventos súbitos e graves, destinados a identificar os danos causados e a apontar medidas e ações aptas a repará-los, mitigá-los ou compensá-los:

CLÁUSULA 40. Considerando a dinamicidade do fenômeno de subsistência em curso e do tempo estimado para execução das ações voltadas à sua estabilização, conforme regulado no Capítulo próprio, as Partes concordam que o Diagnóstico Ambiental **será atualizado** preferencialmente pela Tetra Tech ou, eventualmente, por outra empresa especializada, após 5 (cinco) anos da celebração do presente Acordo.

(...)

CLÁUSULA 41. A eventual ocorrência de eventos súbitos e graves decorrentes da não estabilização do fenômeno da subsistência relativos à extração de sal-gema e das cavidades, como a formação de sinkhole, ensejará, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contratação de empresa especializada para a realização de Diagnóstico Ambiental e elaboração de Plano Ambiental próprios voltados a identificar os danos causados e a apontar medidas e **ações aptas a repará-los, mitigá-los ou compensá-los**, após entendimento entre as Partes. (grifou-se)

Na mesma linha, o Município da Maceió refutou as alegações do arguente no que diz respeito às cláusulas de quitação constantes da Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental - processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000. Veja-se (fls. 04/06 do documento eletrônico nº 53):

Pela simples leitura das razões autorais e das cláusulas destacadas, é fácil concluir que não assiste razão ao demandante em sua irrisignação. Isso porque, resta translúcido que a referida quitação, ao contrário do que tenta convencer a exordial, deu-se, EXCLUSIVAMENTE, em relação aos danos de mobilidade suportados por Maceió, LIMITADO ao seu território e relacionados com o Mapa de Linhas e Ações Prioritárias -Versão 4, que cuida de área específica, sendo toda ela contida dentro dos limites territoriais de Maceió.

Em outras palavras, as cláusulas em questão (1.1 e 7.1), ao disporem sobre os limites da Adesão Parcial e a extensão da quitação dada pelo Município, deixa claro:

Primeiro: referida quitação trata, exclusivamente, dos danos de mobilidade suportados pelo Município de Maceió, sem qualquer menção ou avanços sob a esfera jurídica de qualquer outro Ente Federativo;

Segundo: os danos apurados estão relacionados ao Mapa de Linhas e Ações Prioritárias - Versão 4 (que delimita a área afetada no momento da pactuação). Ou seja, havendo ampliação do mapa que comprove novos danos estes, por óbvio, não estarão acobertados pela quitação em tela.

Percebe-se, portanto, que não houve, ilimitada e -- muito menos -- para danos futuros. Na verdade, repita-se, o que se deu no questionado Termos de Adesão Parcial, por óbvio, foi uma quitação específica, atrelada ao objeto do acordo (danos de mobilidade) e limitada no tempo e ao território de Maceió (Mapa 4).

E mais. O Município de Maceió, ao firmar a citada Adesão, o fez dentro de sua competência e autonomia, visando minimizar parte dos danos sofridos pelo próprio Município, sem qualquer interferência em eventuais direitos de terceiros. E nem poderia ser diferente, pelo simples fato de que, **a toda evidência, não teria o município de Maceió como dispor em acordo sobre perdas sofridas pelos moradores, por outros entes municipais e pelo Estado de Alagoas. Cada um, dentro da sua esfera própria de atuação, deverá buscar pelos meios pertinentes as compensações que entendam devidas.**

Isso foi exatamente o que concluiu o Juízo da 3ª Vara Federal de Alagoas ao homologar o Termo de Adesão em debate, nos autos da ACP nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (copia anexa), após o Estado de Alagoas e o Município de Pilar/AL impugnarem, na origem, o pedido de homologação, arguindo as mesmas teses aqui defendidas. No caso, veja-se o que diz o magistrado sentenciante:

(...)

**Mas não é só. É tão evidente que não existiu quitação ilimitada, possível de prejudicar terceiros, que diversos Municípios alagoanos ingressaram com ações judiciais buscando recuperações de supostas perdas de ICMS decorrentes do afundamento dos bairros.**

Na mesma linha, o Estado de Alagoas, contradizendo a tese ora defendida, ajuizou uma ação específica de indenização, tombada na Justiça Estadual de Alagoas sob o nº 0708080-72.2023.8.02.0001, visando justamente a obter indenização por si próprio, estimada em 1 (um) bilhão de reais em face da Braskem, por alegada perda patrimonial e tributária decorrente do mesmo fato (afundamento dos bairros em Maceió). (grifou-se)

Em suma, conclui-se que a quitação dada nos acordos não tem o alcance receado pelo arguente, nem impede a atuação de entes que não participaram das composições no sentido de promover a defesa de bens que integrem a sua esfera jurídica, através dos mecanismos judiciais pertinentes.

### *III.III – Das cláusulas que transferem direito sobre bens à Braskem S/A*

Nessa vertente, o autor postula a declaração de inconstitucionalidade das seguintes cláusulas (fl. 82 da petição inicial):

c. Declarar a inconstitucionalidade das cláusulas que permitiram a transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada:

i. A cláusula 14 do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco”, homologado no Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores); e

ii. A cláusula 58, *caput* e parágrafo segundo, do “Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental”, homologado no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (“ACP Socioambiental”);

iii. quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como autorizativas da transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada;

Veja-se o teor de cada uma delas:

**Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco - processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000**

CLÁUSULA 14ª Os pagamentos referentes aos terrenos e edificações pressupõem a transferência do direito sobre o bem à BRASKEM, quando transferível.

**Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental - processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000;**

CLÁUSULA 58. A execução das intervenções sociourbanísticas nas áreas desocupadas conforme diretrizes acima serão realizadas pela BRASKEM.

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO. A BRASKEM compromete-se a não edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira, objeto do Termo de Acordo celebrado em 03 de janeiro de 2020, salvo se, após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta venha a ocorrer, isso venha a ser permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió - AL.

Como se vê da própria leitura da cláusula 14ª do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco, de fato houve a *transferência do direito sobre bens* à Braskem S/A.

Ocorre que essa espécie de alienação decorreu de opção feita pelas entidades signatárias com a finalidade específica de concretizar a interdição imediata dos imóveis afetados, providenciar a pronta realocação dos atingidos com dignidade e garantir que todas as medidas de segurança civil e sanitárias da área passassem a ser responsabilidade da Braskem S/A.

Considerando que os acordos sob invectiva foram firmados visando estabelecer um microssistema capaz de tutelar os direitos da população envolvida, assim como buscar soluções para a reparação dos danos ambientais, a transferência dos terrenos e edificações mencionados à



Braskem é indissociável do dever de cumprimento da **função socioambiental da propriedade** (artigo 5º, inc. XXIII; art. 170, inc. III e VI; e art. 225, *caput*, da Carta Republicana).

Conforme leciona Eugênio Facchini Neto<sup>[2]</sup>, “*na moderna concepção de propriedade dotada de uma função social, prevê-se que o exercício dos direitos dominiais não vá dirigido unicamente para a satisfação do interesse privado, devendo também observar as mais gerais exigências da sociedade em seu conjunto*”. E prossegue:

Na verdade, a propriedade não consubstancia mais um direito subjetivo justificado exclusivamente pela sua origem, no sentido de que bastaria ao seu proprietário comprovar a aquisição da propriedade por uma das formas legais, para automaticamente poder invocar a tutela forte do Estado. Ao contrário, a propriedade que se pretende dotada de uma função social é tutelada apenas à medida que é exercida em consonância com os objetivos sociais que ultrapassam o interesse individual do proprietário.

(...)

Em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e ao pleno desenvolvimento da pessoa, o conteúdo da função social, porém, assume também uma função positiva, no sentido de que a disciplina das formas de propriedade e suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento, dentre os quais a dignidade de cada cidadão e o desenvolvimento de todas as potencialidades inerentes à sua personalidade.<sup>[3]</sup>

Sobre o dever de proteção ao meio ambiente por aquele que exerce a propriedade, o Ministro Edson Fachin, em voto condutor proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.547, adverte que “*a proteção ambiental não está separada de outros preceitos constitucionais, dos quais se destaca para a solução da questão a função social da propriedade, prevista no art. 5º, XXIII, e no art. 170, III, artigo que no inciso VI também prevê a defesa do meio ambiente*” (Pleno, julgamento em 22/9/2020, DJe de 6/10/2020). E prossegue, remarcando que, “*ao acolher, assim, a doutrina da função social da propriedade, a Constituição aproxima o direito à propriedade a um **relação de natureza obrigacional**, sintetizado na máxima de Karl Larenz derivada da Constituição de Weimar 'a propriedade obriga, isto é, o seu uso deve servir ao bem da coletividade'” (grifou-se).*

Em linha de sintonia com essa principiologia constitucional, o Código Civil estabelece, em seu art. 1.228, § 1º, que “*o **direito de propriedade** deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam **preservados**,*

*de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas" (grifou-se).*

Impende ser ressaltado que o meio ambiente compreende não apenas a biota, mas também é composto pelos fatores abióticos necessários ao equilíbrio dos ecossistemas e das relações que os integram, do que ressaí que o meio ambiente condiciona e é condicionado pelas ações antrópicas.

Por essa razão, de acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), entende-se como poluidora a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (art. 3º, inc. III).

Portanto, da organicidade constitucional e legal que determinam o cumprimento da função socioambiental da propriedade decorre que o titular do domínio tem o dever de observar, em se tratando de imóvel urbano, não apenas o plano diretor do município ou o regramento previsto no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), mas também a **sustentabilidade do meio ambiente natural, cultural, histórico e paisagístico.**

No caso em exame, não se poderia admitir - porque contrário seria a essa normatividade - que o causador do dano ambiental possa auferir ganhos econômicos após cumprir a obrigação de recuperar integralmente a área degradada que originalmente sequer lhe pertencia. Não poderia ser esse o propósito dos acordos judicialmente homologados, tampouco o escopo da transferência imobiliária em questão.

Com efeito, **a transferência de direitos sobre os bens à Braskem S/A, por força da cláusula 14ª do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco, deve ser compreendida em harmonia com a função socioambiental da propriedade, a qual acompanha os imóveis alienados**, ao que esse dever é robustecido pelo princípio do poluidor pagador.

A propósito do princípio do poluidor pagador, cumpre transcrever o tanto destacado pelo Ministro Herman Benjamim em voto lançado no Recurso Especial n. 1.374.281 (Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, julgamento em 4/10/2016, DJe de 26/08/2020):

(...) a responsabilidade civil objetiva ambiental não se restringe apenas aos casos de pedido de recomposição do ecossistema, pois seu campo de aplicação abraça outras modalidades de lesão ao meio ambiente e todas as formas de remédio postulados, incluindo prejuízos irreversíveis, dano interino e dano moral. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador — público ou privado —, a responsabilização se faz por critério objetivo, solidário e ilimitado, sob a regência dos princípios poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura* e do *favor debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental.

Não por outra razão, a cláusula 53<sup>a</sup> do aludido acordo é expressa ao determinar que “*todas as obrigações inseridas no presente TERMO serão consideradas de relevante interesse público, para todos os fins de direito*” (grifou-se), o que denota a inviabilidade de que os comandos estipulados na avença estejam em descompasso com o atendimento do interesse público que ensejou a elaboração do pacto homologado judicialmente.

No Termo de Acordo para Extinção da Ação Civil Pública Socioambiental, o princípio da função socioambiental da propriedade está insculpido nas cláusulas que devem orientar a reparação e a compensação sociourbanística, juntamente com a indisponibilidade do interesse público e a reparação integral. Observe-se:

CLÁUSULA 50. As ações e as medidas pertinentes ao presente Capítulo deverão considerar os seguintes princípios e diretrizes:

I - reparação integral;

II - cooperação entre poder público, iniciativa privada e demais setores;

**III - direito à cidade sustentável e princípio do desenvolvimento das funções sociais da cidade;**

**IV - princípio da função social da propriedade;**

V - princípios da prevenção e precaução;

VI - princípio do poluidor pagador;

**VII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;**

VIII - participação popular;

## **IX - indisponibilidade do interesse público; e**

X - sadia qualidade de vida. (Grifou-se).

O termo de acordo também fixa, na cláusula 51, as balizas norteadoras dos projetos de restabelecimento e compensação sociourbanística, estatuinto que devem ser observados aspectos como a ordem urbanística em sentido amplo; a mobilidade urbana; o patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico e arqueológico; a comunidade atingida, inclusive a comunidade ribeirinha; vazios urbanos decorrentes das demolições de construções; e a memória dos bairros.

A cláusula 57 do acordo sob exame, por sua vez, denota os limites impostos ao direito da Braskem S/A sobre os bens que lhe foram alienados:

CLÁUSULA 57. A Braskem compromete-se a desenvolver, executar e gerir, diretamente ou por meio de terceiros contratados, intervenções sociourbanísticas nas áreas desocupadas, a fim de promover o convívio harmônico e seguro da coletividade com a área.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Para as atividades mencionadas no *caput*, as Partes acordam sobre a destinação do valor certo e não superior a R\$ 722.000.000,00 (setecentos e vinte e dois milhões de reais), observando, ainda, o quanto disposto na CLÁUSULA 52, Parágrafo Primeiro e em vista da valoração de ações prevista na CLÁUSULA 52, Parágrafo Quinto.

PARÁGRAFO SEGUNDO. As intervenções sociourbanísticas nas áreas desocupadas observarão as seguintes diretrizes:

I - Demolição de imóveis e descomissionamento de redes de água e esgoto, energia, gás e telecomunicações das áreas desocupadas, após verificada a necessidade, viabilidade e adequação das medidas a partir dos estudos técnicos a serem realizados;

II - Gestão de resíduos sólidos, conforme ações a serem definidas pelos estudos técnicos a serem realizados;

III - Obras de drenagem superficial em locais das áreas desocupadas, após verificada a necessidade, viabilidade e adequação da medida a partir dos estudos técnicos a serem realizados;

IV - Estabilização da encosta do Mutange;

V - Implementação de cobertura vegetal adequada nas áreas desocupadas em locais a serem definidos a partir dos estudos técnicos a serem realizados;

VI - Gestão das áreas desocupadas mediante vigilância e controle de pragas; e

VII - Gestão dos principais imóveis de interesse cultural localizados nas áreas desocupadas, respeitadas as orientações técnicas e exigências legais e regulatórias vigentes, inclusive quanto à adoção de medidas emergenciais necessárias à sua preservação.

Como apontou precisamente a Procuradoria da União no Estado de Alagoas, “*o que se percebe é a harmonia dos instrumentos de acordo para definir, de um lado, a necessária propriedade da Braskem em relação à área afetada como forma de atribuir-lhe responsabilidade pelo gerenciamento do passivo socioambiental que atualmente representa, e de outro delimitar expressamente os limites a sua função social, com o fito expresso de reparação integral do dano, apresentando na sequência rol exemplificativo das medidas a serem adotadas para restabelecer e compensar a região, todas imbuídas de evidente interesse público indisponível, não havendo qualquer espaço intelectual para destinações meramente privadas da área.*”

Noutros termos, o escopo da transferência de domínio dos imóveis alcançados pelos danos se justifica unicamente pela otimização da gestão da recuperação ambiental pela empresa. Uma vez recomposta integralmente a área de acordo com o interesse público, deve ser restituída pela Braskem à sociedade maceioense, por meio da edificação, por exemplo, de parques, equipamentos públicos de uso comum do povo, ou mesmo ao poder público para a elaboração de programas sociais de assentamento urbano.

É nesse contexto que deve ser compreendido o parágrafo segundo da cláusula 58 do Termo de Acordo para Extinção da Ação Civil Pública Socioambiental e demais cláusulas que transmitem propriedade à Braskem.

Cumprе reconhecer que a ressalva contida no parágrafo segundo da cláusula 58 poderia suscitar, como afirma o autor desta ação, interpretação autorizadora da exploração econômica das áreas transferidas para a Braskem S/A, na hipótese de estabilização do fenômeno da subsidência e caso permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió.

Essa interpretação, entretanto, não se coadunaria com a visão integrada do microssistema criado para tutelar a situação causada pelo desastre ocorrido. A Defensoria Pública da União frisou, em suas informações, que, “*desde o início da composição, as instituições signatárias deixaram claro à Braskem que não seria tolerável que, no futuro, a empresa pudesse utilizar as áreas de risco para fins econômicos próprios, sob pena de*



*enriquecimento ilícito e retrocesso ambiental. Incide ao caso o brocardo jurídico: 'ninguém pode se beneficiar da própria torpeza'*” (fl. 19 do documento eletrônico nº 45).

Perceba-se que o parágrafo segundo da cláusula 58 do Termo de Acordo para Extinção da Ação Civil Pública Socioambiental ora examinado não admite a *exploração econômica* das áreas originalmente privadas e transferidas para a Braskem S/A. Apenas na hipótese de estabilização do fenômeno de subsidência e caso venha a ser permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió, a Braskem S/A poderá edificar em tais áreas, mas tais edificações serão destinadas à reparação integral do dano causado e ao cumprimento da função socioambiental da propriedade, não a eventual exploração econômica pela empresa.

Outro ponto importante para a correta interpretação da cláusula sob investiva é que as áreas transferidas para a Braskem S/A são designadas como “*originalmente privadas*”. Como bem expressado pela Procuradoria da União no Estado de Alagoas, “*ao versar sobre as áreas indenizadas no Programa de Compensação Financeira pela empresa o acordo às referiu como 'originalmente' privadas justamente porque, transferida a propriedade à Braskem, já não atenderiam a quaisquer finalidades eminentemente privadas, considerando a aplicação da restritíssima função social da propriedade supradescrita a demandar atendimento de finalidade eminentemente pública.*”

A leitura que ora se propõe atende à diretriz da reparação integral dos danos causados, de modo que, caso haja a estabilização do fenômeno de subsidência, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió venha a permitir, a Braskem S/A poderá reedificar os bairros afetados para restituí-los à sociedade o mais próximo possível do *status quo ante*. Uma vez cumprida essa finalidade pública, não mais se cogitaria a manutenção dos direitos transmitidos à Braskem S/A, nos termos do instituto da propriedade resolúvel, aplicável à espécie.

A propriedade resolúvel é aquela segundo a qual o título aquisitivo está sujeito a condição ou a termo final, ocasião em que o seu detentor deixa de exercer os direitos de propriedade. O artigo 1.359 do Código Civil assim rege o instituto:

Art. 1.359. Resolvida a propriedade pelo implemento da condição ou pelo advento do termo, entendem-se também resolvidos os direitos reais concedidos na sua pendência, e o proprietário, em cujo favor se opera a resolução, pode reivindicar a coisa do poder de quem a possua ou detenha.

Dessa forma, ocorridas as condições necessárias (estabilização do fenômeno de subsidência e autorização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió), a Braskem S/A poderá edificar nas áreas originalmente privadas, atuando como executor de *munus* público, em atendimento às finalidades sociais, ambientais, habitacionais ou comerciais, de modo a se aproximar da reparação integral do dano causado, o que ensejará a resolução de seu direito de propriedade.

Vale registrar que o Município de Maceió endossa a tese de que não houve uma compra e venda típica dos bens transferidos à Braskem S/A, e que as áreas originalmente privadas não seriam de sua propriedade disponível. Transcreva-se o seguinte excerto das informações prestadas pelo ente federativo (fls. 15/19 do documento eletrônico nº 53):

Não há atuação das partes sob o manto da autonomia da vontade: os proprietários não desejaram vender os seus imóveis, mas tiveram que desocupá-los dado o risco às suas vidas e de seus familiares. A propriedade, que pressupõe as faculdades de usar, gozar, fruir e dispor, pereceu, como consequência do afundamento: não há ali possibilidade fática de uso econômico ou social do bem.

Além de inexistir vontade de comprar e vender, há ato ilícito praticado pela Braskem S/A que gerou o perecimento do direito de propriedade, causando um dano patrimonial e moral aos seus antigos proprietários, dada a compulsoriedade da realocação e o risco à vida.

(...)

A conduta ilícita da Braskem fez perecer o direito de propriedade, acarretando, por consequência, a necessária indenização a todos os moradores e proprietários atingidos. Contudo, não se pode, daí, concluir que houve compra e venda típica ou que as áreas são de propriedade disponível da Braskem.

A realidade cartorária não se sobrepõe aos fatos da vida concreta e natureza *sui generis* do caso. O domínio da área por parte da Braskem S/A, cabe destacar, justifica-se na medida em que a esta compete, por força de acordos homologados na Justiça Federal, dar segurança, demolir e manter a área estável e conservada. Sem a posse, o cumprimento de tais obrigações restaria impossível.

Ainda que a leitura conjugada das cláusulas impugnadas nesta ação direta com o arcabouço antes referido leve à conclusão de que não houve quitação ampla, geral ou irrestrita dos danos provocados pela Braskem, assim também que a transferência de propriedade não lhe franqueou, em nenhum momento, a exploração lucrativa dos imóveis, revela-se adequado que

esse Supremo Tribunal Federal afaste interpretações dissonantes com o escopo desse acordo, em linha de sintonia com a tutela do meio ambiente e dos direitos das populações afetadas.

Com efeito, aplicar a correta interpretação constitucional às cláusulas ora examinadas constitui medida adequada para preservar as reparações obtidas e em andamento a partir dos acordos realizados. Eventual desconstituição dessas avenças poderia causar severo impacto à população já tão gravemente afetada pelo desastre ocorrido na cidade de Maceió, em nítido retrocesso na satisfação dos direitos da comunidade impactada pelos danos.

Assim, propõe-se o **afastamento de interpretações** das cláusulas impugnadas na presente arguição, fixadas no termos de acordo nos Processos nº 0803836-61.2019.4.05.8000, nº 0806577-74.2019.4.05.8000 e nº 0812904-30.2022.4.05.8000, no sentido de que houvera concessão ampla, geral e irrestrita de quitação dos danos ambientais e sociais à Braskem e de que a empresa estaria autorizada a explorar economicamente os bens cujos direitos lhe foram transferidos.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela procedência parcial do pedido formulado pelo autor, de modo a conferir interpretação conforme à Constituição às cláusulas questionadas nesta ação, nos acordos firmados no âmbito dos processos nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores), nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (ACP Socioambiental) e nº 0812904-30.2022.4.05.8000 (Acordo para a Área do Flexal), para que:

(i) afaste-se compreensão de que a Braskem S/A teria recebido quitação ampla, geral e irrestrita quanto à reparação, à recuperação ou à compensação dos danos socioambientais que provocou;

(ii) seja declarado que outras entidades prejudicadas pelo desastre ambiental, pessoas públicas ou privadas que não participaram dos acordos homologados judicialmente, podem exercer a opção de reivindicar ou negociar os respectivos direitos;

(iii) excluir qualquer compreensão de que a Braskem S/A possa obter aproveitamento econômico a partir da exploração dos imóveis que lhe foram transferidos em razão do dano ambiental que causou, mesmo após a estabilização do solo na região, a recuperação ambiental da área degradada e eventual permissão pelo Plano Diretor do Município de Maceió/AL, devendo esses bens serem revertidos à sociedade na forma de equipamentos públicos que atendam à função socioambiental da propriedade e ao interesse público, em compensação ao dano coletivo sofrido.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 11 de abril de 2024.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

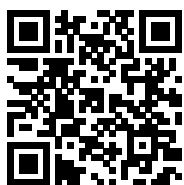
Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS

Advogada da União

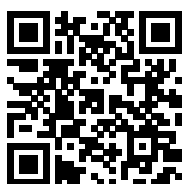
Notas

1. <sup>^</sup> *O Serviço Geológico do Brasil (SGB), antiga Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), é uma empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia (cf. <<https://www.sgb.gov.br/>>. Acesso em 03 abr. 2024).*
2. <sup>^</sup> *FACHINNI NETO, Eugênio. Comentário ao artigo 5º, XXIII . In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeidina, 2013, p. 316.*
3. <sup>^</sup> *Idem, op. cit., p. 316.*



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1375101364 e chave de acesso 2d327987 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-04-2024 15:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1375101364 e chave de acesso 2d327987 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-04-



2024 13:11. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor:  
Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---